
Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

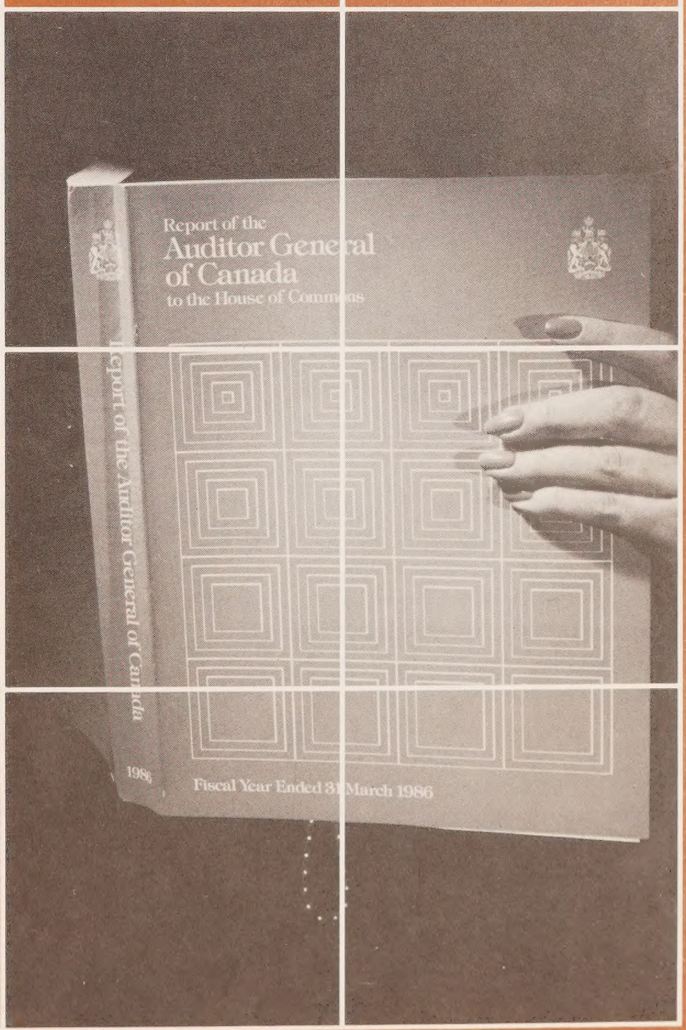
https://archive.org/details/31761115496952

Government Publications

CA1
AG
Ø63

Opinions

Office of the Auditor General of Canada



LIBRARY
JAN 13 1987

January □ February 1987

CONTENTS

From the Corner Office 1

1986 Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons

Dialogue 2
Communications Principal Desmond Kimmitt interviews Auditor General Kenneth Dye on OAG's 1986 annual Report

Clippings 5
A national survey of the news media's commentaries on the 1986 annual Report

Briefing 16
The annual staff briefing on the Report's findings

Group 6 at the Keyboard 7

Networking 8

Journey to the Dominions 9

The Last Letter Home 10

Profiles 11

Opinions is published every two months by the Communications Group. Please address all correspondence and changes to mailing labels to:

Opinions, stop 11-13
Office of the Auditor General of Canada
240 Sparks Street, West Tower
Ottawa, Ontario
K1A 0G6



Next Issue

The CIPFA - Arthur Andersen Financial Management Reports Award

ISSN 0822-1014 Vol. 5 No. 1

Opinions

Principal
Desmond Kimmitt

Editor-publisher
Eliane Gaudet

Associate Editor
Diane Vachon

Photographs
Philip Hannan

Special thanks to

Text Processing
Liz Dowd
Wendy Bannister

Translation
Rodrigue Guibord
Ann Hutchison
Jacques Rousseau
Yvon Thivierge

Editorial Advisers
Maurice Cutler
Mark Hill
Pierre Roure
Ed Rowe
Ron Thompson

Mailing List Co-ordinator
David Hackett

Printer
M.O.M. Printing

REPORT OF THE AUDITOR GENERAL OF CANADA
TO THE HOUSE OF COMMONS
FISCAL YEAR ENDED 31 MARCH 1986
REVISED PARAGRAPH 7.95, 15 DECEMBER 1986

7.95 Another consequence of the 1988 deadline was that, in order to meet the deadline, CSC believed it was necessary to adopt an accelerated approach including the use, in some cases, of sole source contracts.

In July 1985, CSC initiated the process to enter into a sole source contract with a firm for project management services, including the services of one of the firm's employees as project director. This employee had been working at CSC since July 1982 under an Interchange Canada agreement. As part of this process, CSC discussed the contract with the intended sole source contractor and provided information about the type of services required.

In August 1985, CSC requested and received a proposal from the intended sole source contractor and prepared a Treasury Board (TB) submission to obtain approval from TB for the sole source contract. However, in October 1985, CSC decided not to ask for the approval of TB; instead it requested the Department of Supply and Services (DSS) to use its authority to award the contract on a sole source basis. Although CSC strongly believed that, because of urgency, a sole source contract was the best avenue, DSS persuaded CSC that a competition was desirable.

In December 1985, DSS, on behalf of CSC, sent requests for proposals to 13 firms, including the firm recommended earlier as sole source. Eight firms replied and subsequently three were evaluated as qualified. The same firm that CSC had earlier designated as the sole source was awarded the contract by DSS on the basis of an assessment that this firm was the most qualified. This firm was also the lowest priced among the qualifying bidders.

Our review indicated that, in substance, CSC accorded preferential treatment to the firm it had initially chosen as the sole source contractor. Furthermore, we saw no evidence that CSC took appropriate steps to avoid the existence or appearance of a conflict of interest on the part of the contractor's official appointed as the project director, nor did CSC comply with the Treasury Board policy to prevent the risk of creating an employer-employee relationship with the contractor's official.

> *CSC's response:* *Given CSC's concern for timely completion of the project, initially CSC may not have paid sufficient attention to questions of perceived conflict of interest; however, by accepting the competitive route CSC took the appropriate step to avoid the existence or appearance of a conflict of interest. Therefore, on the basis of the information available at this time, CSC does not agree that it accorded preferential treatment to a particular firm once it accepted the contracting process accompanying the competitive route.*

(To be inserted in the 1986 annual Report of the Auditor General of Canada tabled in the House of Commons on 21 October 1986)

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA
À LA CHAMBRE DES COMMUNES
EXERCICE FINANCIER CLOS LE 31 MARS 1986
PARAGRAPHE 7.95 RÉVISÉ, LE 15 DÉCEMBRE 1986

7.95 Par ailleurs, pour respecter l'échéance fixée à 1988, le SCC a cru bon d'opter pour des démarches accélérées, y compris avoir recours, dans certains cas, à des marchés avec un fournisseur unique.

En juillet 1985, le SCC a entamé des démarches pour conclure un marché avec un fournisseur unique dans le cas des services de gestion des projets, y compris les services d'un des employés de l'entreprise comme directeur de projet. Cet employé avait travaillé au SCC depuis le mois de juillet 1982, en vertu d'un protocole d'entente Échanges Canada. À cette fin, le SCC a discuté du marché avec le fournisseur visé et lui a précisé le type de services requis.

En août 1985, le SCC demandait et recevait une proposition de la part du fournisseur unique visé puis il préparait une présentation au Conseil du Trésor (CT) en vue d'obtenir l'approbation de ce dernier concernant la conclusion d'un marché avec un fournisseur unique. Cependant, en octobre 1985, le SCC décida de ne pas demander l'approbation du CT; il demanda au lieu au ministère des Approvisionnements et Services (MAS) d'user de son autorité pour adjuger un marché à un fournisseur unique. Bien que le SCC fût d'avis qu'en raison de l'urgence, un marché avec un fournisseur unique constituait la meilleure avenue, le MAS réussit à persuader le SCC qu'il était souhaitable qu'il y ait concurrence.

En décembre 1985, le MAS envoya, au nom du SCC, des demandes de propositions à 13 entreprises, y compris l'entreprise recommandée initialement comme fournisseur unique. Huit entreprises ont soumis des propositions et, par la suite, trois d'entre elles ont été retenues. La même entreprise choisie antérieurement comme fournisseur unique par le SCC s'est vu attribuer le marché par le MAS parce que, selon une évaluation, elle était la plus qualifiée dans les circonstances. L'entreprise avait également soumis le prix le moins élevé parmi les soumissionnaires qui se qualifiaient.

Notre examen a permis de relever le fait, qu'en substance, le SCC avait accordé un traitement de préférence à l'entreprise choisie initialement comme fournisseur unique. En outre, nous n'avons pas relevé de preuves que le SCC ait pris des mesures appropriées pour éviter un conflit d'intérêts ou l'apparence d'un conflit de la part du représentant de l'entrepreneur nommé comme directeur de projet. De plus, le SCC n'a pas respecté la politique du Conseil du Trésor afin de prévenir le risque de créer une relation employeur-employé avec le représentant de l'entrepreneur.

> *Commentaire du SCC: Étant donné la préoccupation du SCC visant l'achèvement du projet en temps opportun, il se peut qu'à l'origine le SCC n'ait pas donné une attention suffisante aux questions ayant l'apparence de conflit d'intérêt; toutefois, en acceptant la voie de la concurrence, le SCC a pris la mesure appropriée permettant d'éviter la réalité ou l'apparence d'un conflit d'intérêt. C'est pourquoi, d'après les renseignements disponibles en ce moment, le SCC ne convient pas qu'il a accordé un traitement privilégié à une société en particulier une fois qu'il eut accepté le processus d'impartition allant de pair avec la voie de la concurrence.*

(À insérer dans le Rapport annuel de 1986 du vérificateur général du Canada déposé à la Chambre des communes le 21 octobre 1986)

From the Corner Office



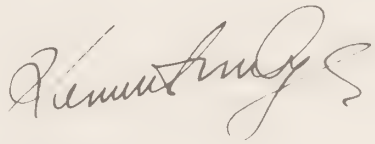
It is nearly four years since the Office of the Auditor General (OAG) began this publication. The first edition of *Opinions* appeared in the early summer of 1983. I wrote at the time that "in these complex days, good communication is extremely important. And so I welcome our new magazine, *Opinions*. I anticipate that it will communicate our Office's significant auditing initiative and that it will also convey something of the spirit and the intellectual excitement that prevail here."

I know that *Opinions* is widely read, because many people have spoken to me about it; and whenever there is an article describing, say, a technical breakthrough, we receive inquiries for more detailed information. So, the magazine has indeed proved a good instrument for communicating what we are doing at the OAG.

It has also, I believe, been useful in conveying a sense of the culture of the Office to students and others who may be considering a career here. It has provided a forum for OAG members who have concepts to communicate. And, because *Opinions* is circulated to all staff as well as to a national and international readership, it has been a good way of informing our own people about what other branches, groups, teams and regions are doing.

However, there's nothing that is done which cannot be improved upon; and the time has come to evaluate the impact of *Opinions* and, more particularly, to determine the kinds of articles that readers find most useful and informative.

Within the next few weeks, you will be receiving a brief questionnaire – a survey of the readership of *Opinions*. The questionnaire will take only a few minutes to answer. I would be personally grateful if you could find time to complete it. Communication remains tremendously important. We are anxious to do it as well as possible.



Kenneth M. Dye, FCA



Dialogue

On 12 November 1986, Communications Principal Desmond Kimmitt interviewed Kenneth Dye on the ***1986 Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons****. The following contains the highlights of their one-hour conversation.*

Desmond Kimmitt: The news media have understandably devoted much attention to the chapter on Canada's Correctional Service and, more specifically, to the decision to build a penitentiary at Port-Cartier. Does this emphasis detract from your Report's more important messages?
Kenneth Dye: The reporters' interest in this issue is natural and I perceive it as being the same as any other year. The news media and the parliamentarians have selected Port-Cartier as the 1986 item of focus. The Report's more persuasive messages and themes always come out in articles written by the more thoughtful members of the press and during subsequent meetings of the Public Accounts Committee (PAC).

Which chapters of the 1986 Report are of particular interest to PAC?
Committee members have begun to look at the Department of Public Works and will examine the chapter on the Department of Insurance, which monitors and regulates pension plans. It's a good subject for further study, especially since the news media covered it with an almost alarmist slant. We stated that the Department's supervisory role is not fulfilled as rigorously as could be and the press exaggerated the importance of our findings. That's a good chapter for PAC. For the time being, they are not showing too much interest in Port-Cartier nor in the Canada Employment and Immigration Commission (CEIC) chapter.

In chapter 1, which summarizes your views on the Report's major issues, you use the penitentiary issue to illustrate a wider concern. You underline that some programs, while created to meet certain departmental objectives, also serve secondary objectives of a political nature. You do not question that practice. However, you note that these objectives are often ill-defined and confused, and that objectives must be clearly spelled out.
I have no problems with secondary objectives or with secondary objectives that become primary objectives. Nonetheless, the very fact that many projects have multiple goals demands that managers or politicians clearly define their objectives. They have to put their cards on the table when they spend the taxpayers' dollars. Otherwise, it is impossible for PAC or my auditors to know if there has been due regard for value for money. If they think the objective is A, when in fact the real objective is B, how can they audit against A?

Ever since the 1977 Auditor General Act took this Office explicitly into the value-for-money era, some critics have claimed that the Auditor General is being asked to make judgments on policy decisions made by the government of the day.
I reject the notion that we are venturing into the policy arena. I believe that we are still well within the range of auditing the implementation of policy. We are not auditing policy decisions themselves. Whenever someone says that we are auditing policy, I ask for a specific example. If examples exist, I am not aware of them.





Well, you do say in chapter 1 that the findings of the CEIC audit indicate that one of its programs did not create genuine employment but directed funds to regions favoured by particular political interests. Isn't that getting into policy?
That's merely an audit of the results of a program, not an audit of a policy decision.

When – in previous annual Reports – you have identified problem areas, the unspoken assumption has been that departmental officials were at fault. Now you are saying that only too often it is the politicians who have imposed those costly decisions on departments. That should make this year's Report more popular with deputy ministers than with ministers. Is that proving to be the case?
We're not trying to be more popular with the bureaucrats and less popular with the Cabinet ministers. We want to improve the accountability process, and decision makers – whether bureaucrats or politicians – must be held accountable for their decisions. There have been occasions when bureaucrats have taken the blame and carried the can for something that was really a political decision, and that's not fair. A program can be created for a political reason – that is a Canadian tradition that has many positive dimensions to it. But if politicians have made the decisions, let them be responsible and accountable for those decisions. In our system, that accountability ends at the ballot box. That's the reality of politics. But for that accountability to take place, Canadians must know who really made the decisions.

Your concern about the use of tax expenditures to implement programs is the subject of one Report chapter and is also picked up substantially in your own chapter 1. Are you saying that tax expenditures are now a discredited way of funding programs and should not be used?
Not at all. We're trying to increase political awareness of the complexity of the tax expenditure process and of the risks associated with using the tax system for delivering programs. What chapter 4 is saying is that tax expenditures are a complicated and expensive way of delivering programs and, because they are big, they must be properly managed. They must be managed with the same care as programs funded by direct expenditures. And they must be managed in such a way as to know whether or not the programs are achieving the intended results.

Does that mean that we must create a whole new bureaucracy to control and monitor tax expenditure programs?
I would be the last one to suggest that we create an additional bureaucracy and incur more costs, but sometimes you must spend some money in order to save more money. Tax expenditures must be controlled. Not to do so would be irresponsible. There is great wisdom in developing a system that would curb the high-risk nature of tax expenditures and tell government what's happening to programs and to the process. At present, the Government of Canada is flying blind.

When I compare the 1986 Report with the reports of even a few years ago, I sense a marked change in the Office's auditing approach. It used to focus on financial and management systems whereas today it also focusses on the actual delivery of programs. The Pacific and Freshwater Fisheries auditors describe their examination as being at the point "where the net hits the waters". How well are we conducting this kind of auditing? And is it providing more useful information to Parliament?
We are doing it as well or better than anybody in the world. The Pacific and Freshwater Fisheries chapter is a good example of the evolution of our auditing – getting into more program-style type auditing rather than systems-think pieces that are rather dull and, at the end of the day, don't tell you a lot. I think we have developed a product that is more relevant to parliamentarians. With improved methodology, we have become proficient at getting to the core issues faster and analysing them more thoroughly. My Office is therefore leaning more and more toward auditing program results rather than our previous broad-systems approach. One must, of course, have good systems in place, but there's no guarantee that they automatically mean that you're getting good results. So we must also audit programs and their results.





Does that mean that we must narrow the focus of our comprehensive audits? To look at every delivery program in a department would take a phenomenal amount of resources. Will we be auditing smaller bits of, particularly, the larger departments?

We have already experimented with more chewable chunks. We have divided the work of the Transport team into three main areas. Again, because of its size, we are auditing particular segments of National Defence every two years. My sense is that this is the route to go. We can audit the meaningful issues and provide a clear message to Parliament.

Does this approach encourage auditors to look only at "horror stories"?

I hope that is not the case. We do not report worst or best scenarios, but we do report examples of things that are representative of the violation of sound management principles. I recognize that it's in the nature of an audit to focus on the things that need improvement, but I hope that none of our auditors possess an "I have to write a gotcha" mentality. That would be totally unfair to the clients we audit. On the other hand, if we tell a story in practical and meaningful terms, our message does get through.

In your "good news" section of chapter 1, you mention a number of improvements in the way government and departments are utilizing public dollars. Are things getting better?

Yes. Evidence points to the fact that the government is responding to our reports in a very constructive way. We will know more about this trend next year, when we report on the Financial Management and Control Study (FMCS). We published the first FMCS findings 10 years ago and that Study is now our benchmark. The forthcoming FMCS report will look at financial management across the government and I will be in a better position to assess the government's position. It could be the same, it could be worse, or it could be better. My guess is that there will be noticeable improvement in some areas and deterioration in a few cases.

In that "good news" section, you refer to the follow-up chapter by using several quotes that show progress. Is the follow-up chapter a successful idea?

This is the second year that we have produced a follow-up chapter and the Public Accounts Committee has not yet decided what to do with it. I encourage them to look at it because it is worthwhile to note progress. PAC could look at the follow-ups that indicate a lack of progress, such as the National Museums of Canada.

In the Report, you comment on the recently published Federal Government Reporting Study (FGRS), and you discuss its potential impact on the way Canada's federal government presents its accounts. This year's Public Accounts have now been tabled in Parliament, together with your audit Opinion and Observations. Do the 1986 Accounts respond to the concerns identified by FGRS?

This is a year of considerable progress. Parliament now sees the Unemployment Insurance Account and the Exchange Fund Account consolidated with the government's financial statements, and soft loans are fully provided for. There are 17 notes in 1986, compared with 10 notes in 1984. These are improvements, but many other questions beg further study, such as long-life assets, pension plan accounting, how to deal with inventory, and whether the government should change its monthly operating procedures to a full accrual basis. I am encouraged. I had a very productive meeting with







Finance Minister Michael Wilson and, last Friday, I received a letter from Prime Minister Brian Mulroney, in which he said that improved financial reporting is a priority of his government. I am very pleased with that.

You will publish four more reports before your ten-year term as Auditor General expires. Are there specific matters we can expect to hear about?

I have had two continuing objectives. One is to instil thrift and common sense in those who spend public dollars, and I wrote about that again this year. It's not wrong to remind decision makers of this concern, and I will probably have further messages on the need for common sense. Good accountability and good management practices require constant work and pressure.

My second objective is to make the OAG one of the world's finest auditing entities. That's coming along nicely – my staff is just terrific! I would like to make my Office more efficient and, to that end, we are implementing an internal cost-effectiveness program. We can continue to work at a highly professional level and we can do it at less cost and with more effectiveness. We must identify the Office's weaknesses and fix them. I like to manage and that, to me, is good management.

Another goal to fulfil before I leave the OAG is to have the reservations removed from the Accounts of Canada and to have a clean opinion.

I am now Chairman of the International Federation of Accountants' Public Sector Committee, and I would be delighted if I could be influential in establishing generally accepted accounting principles and generally accepted auditing standards in the public sector. It has never been done and it would be a significant achievement.







... the Auditor General's report again demonstrates the value to taxpayers of an independent examination by the financial watchdog of how Ottawa spends and misspends money.
Editorial
The Evening Times-Globe
Saint John, New Brunswick
23 October 1986

... the public blame must be taken in our system by the responsible minister who may not have known of the error until the Auditor General brought it to his attention. This is the only way responsible government can operate. There must be someone on whom to pin the blame. And that person must be an elected official required to face the voters and account to them for his deeds. But it's often rough justice at best.
Don McGillivray
Southam News
22 October 1986

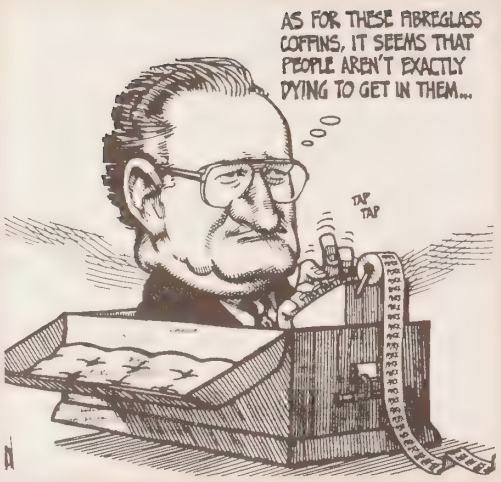
Since the concept of comprehensive auditing has seized the spirit and the imagination of auditors general, a fundamental ambiguity has permeated their reports. The latest annual report of the federal auditor general is no exception and, if anything, it steps into the field of government policy more than some of the others.
Jacques Parizeau
The Ottawa Citizen
28 October 1986

The value-for-money doctrine and comprehensive auditing has turned out to be a kind of Trojan Horse. It has provided immense opportunities for accountants and other management technocrats in departments, in Treasury Board Secretariat, in the Office of the Comptroller General and of course in the OAG itself. But one does not sense that the politicians have a greater handle on the process than they did a decade ago when Macdonell convinced the politicians and the press that more accounting would lead to more accountability.
Frank Howard
The Ottawa Citizen
27 October 1986

This year, Dye has revived a number of themes from past reports, but with added urgency and emphasis. One is the government's habit of using the Income Tax Act as a tool to achieve policy objectives... Dye's analysis amounts to a persuasive argument for tax reform. It should add impetus to Finance Minister Michael Wilson's search for ways to simplify the tax system.
Editorial
The Ottawa Citizen
23 October 1986

Auditor General Kenneth Dye is rather more modest and reasonable in his report this year than he has been in the past. Instead of appearing as the scourge of government and the champion of the taxpayers, he concedes that things may not be as bad as they have been made to appear, and that the social and political objectives of government are not always susceptible to easy judgment by auditors. Indeed, one could take this report and present it not as a catalogue of horror stories of waste and mismanagement, but as a record of how the government is improving its administration. This is important not only for the morale of the public service, but also for the credibility of government, on which the welfare of Canada ultimately depends.
Anthony Westell
The Toronto Star
24 October 1986

Mr. Dye is not naive; he knows that Canada does not make policy strictly by the balance-sheet, and that its considerations are as much social and humanitarian as economic. But there is a world of difference between spending money for reasons of policy and using that policy as a mask for inefficiency... All Mr. Dye asks is a due regard for economy and efficiency; instead he gets an annual run for our money. It is a compliment to him, however backhanded, that matters would be



The Chronicle-Herald
23 October 1986

unimaginably worse without his presence.
Editorial
The Globe and Mail
23 October 1986

In his report, the irascible Dye rather grudgingly acknowledged that there is probably more right than wrong with the way federal monies are being handled and even complimented government departments and agencies for implementing recommendations made in earlier reports... Although the thrust of the report was more conciliatory than usual, there were serious warnings that should receive immediate attention.
Editorial
The Calgary Herald
22 October 1986

Auditor General Ken Dye's report again underlines the fact that it's politicians and not the bureaucrats who shoulder much of the blame for the abuse and waste of the taxpayers' hard-earned dollars.
Editorial
The Edmonton Sun
23 October 1986

One of the reasons Auditor General Kenneth Dye's annual report is such a fascinating document is that it allows those he criticizes to respond in the same report. It is a kind of public debate on spending policies and techniques, involving not politicians but the senior public servants who are paid handsomely to make government work efficiently. That's a healthy, new process.
Editorial
The Times-Colonist
Victoria, British Columbia
1 November 1986



Group 6 at the Keyboard

by Bill Johnston
Director, Audit Operations Branch

What do most AAGs, principals, directors, managers and auditors usually have in common? They are not good with a keyboard! What do the same people in group 6 have in common? They did something about it!

The cleverest system design, implemented with the most expensive computer hardware, will fail if its users cannot make use of it. While voice recognition technology may be on the horizon, the most effective means for original input is still the standard QWERTY keyboard.

Group 6, in preparing for ADAPT (Audit Development in Automated Process Technology), wanted to be able to take advantage of this new technology as soon as it is implemented. In response to this need, Assistant Auditor General Doug Deeks asked Crystal Pace, EDP Co-ordinator for group 6, to organize a keyboarding course that would serve as a pilot for the rest of the Office. Crystal contacted Leah Thompson, Consultant with the Ottawa Board of Education, who developed a five-week program for the Career and Professional Development Group (PD), with the assistance of OAG's Line Lacombe-Laurin, Technical Assistant, Micro Applications.

In September and October of 1986, group 6 members streamed twice a week into a room filled with computers to learn the joys of keyboarding and the basics of the word processing program WordPerfect. When the burning pain from the unaccustomed use of those "other" fingers subsided, everyone discovered, with delight, that these are as smart and dexterous as the index fingers. Coached by Leah and Line, the fearless auditors of group 6 worked toward their lofty goal of 20 words per minute. They were inspired by Doug Deeks and Principals Wayne Cluskey, Peter Maertens, Bill Woodley and David Holt, who shared the struggle with them (a house rule: no exceptions).

While the PD program continued until 3 October, many auditors were able to graduate early by undergoing one of Line's carefully supervised tests. A few auditors, such as Principals Barry Elkin and John Rutherford, passed a screening test and were completely exempted.

The project was such a success that drop-ins from the 11th floor joined the course to improve their skills. The investment of 20 hours per person is small in relation to the superior use of all computer applications that require familiarity with a keyboard.

The group 6 support staff were not overlooked in this reorientation. A special program provided them with three afternoons of intensive training in the use of WordPerfect. Led by Line and Bill Johnston, the course enabled them (and a few early graduates) to skilfully use the word processing program and to act as resource persons for their colleagues.



Technical Assistant Line Lacombe-Laurin supervises Principal Wayne Cluskey's keyboarding exercises.

Networking

by Michael Ryan
Director, Audit Operations Branch

The how-to-succeed books tell us we must network in order to enjoy upwardly mobile careers. So how do you network in this town?

I found an answer – the associations and federations serving those with common interests and occupations, such as the Financial Management Institute, the General Management Institute, the Financial Analysts Federation, and many others. I would like to tell you about my experience with one of these, the Financial Analysts Federation.

A friend, a former President of the Federation's Ottawa chapter, invited me to one of last year's meetings – a luncheon attended by financial analysts, investment brokers, portfolio managers and some Crown corporations analysts.

The Four Seasons Hotel hosted that monthly meeting, and two analysts from Gordon Capital made financial projections over dessert. The fact that they disagreed with each other added zest to their humorous presentations. They even talked about the privatization of Crown corporations – an area I had been tracking in the Office.

That proved to be a positive experience and I even picked up some hot stock tips. Thus, when Philip Yung, the Federation's Membership Chairman, invited me to hear Minister of State for Privatization Barbara McDougall talk about privatization and other topics, I agreed to invest $19 to find out which of the Office's Crown corporations clients were going to be sold. I left after an interesting speech, stimulating conversation and a delicious dinner – still not knowing.

The Financial Analysts Federation – a professional association for chartered financial analysts and students in that program – keeps professionals in the investment community up to date with current events. However, others with an interest in the area can become associate members. The Federation could prove especially interesting to OAG staff who audit an investment function.

To obtain more information, please contact Philip Yung, Membership Chairman, at 782-1273. I hope to see you at the next meeting in January – or maybe I will be out networking at the Financial Management Institute!



Sir Roy Griffiths (left), Auditor General Ken Dye (right) and Deputy Auditor General Ron Warme (centre)

Next Issue

In October 1986, the OAG won the prestigious Financial Management Reports Award recently established by the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, and Arthur Andersen & Co Management Consultants. The March□April 1987 issue of *Opinions* will feature a condensed version of OAG's winning entry: *An Integrated Financial Management Reporting System in the Office of the Auditor General of Canada*. Articles by Auditor General Ken Dye and Deputy Auditor General Ron Warme will provide a behind-the-scenes perspective on the staff members, internal policies and management philosophies that gave shape to OAG's internal system for reporting financial information to management.

Journey to the Dominions

Tom Daly and Tony Pyatt, two visitors from the United Kingdom's National Audit Office, spent a week at the Office of the Auditor General during the summer of 1986. On his return to London, Tom penned a journal in the style of 17th-century English diarist Samuel Pepys, who was also one of Britain's senior civil servants. The following entries were extracted from the traveller's merry diary.

(With apologies to Samuel Pepys)

13 July
Charged by the Officers of the Parliament betook ourselves to the new Kingdom of Canada. Tales have reached the ears of our dear Queen of strange practices relating to economie, efficiencie and effectiveness much spoken of at Court.

14 July
Up betimes, and by foot to Sparks Street, struck by show of majestic buildings wrought in glass and gentle pools giving an impression of much light. The Office of Auditor General concealed in building with many bazaars and storekeepers. Mused to myself on the role of auditors just plying their trade, earning their bread as other men. Received with much joy and tokens of friendship. Demonstrated our need to act with proper despatch and arranged more discussions in greater depth about their practices. Learned much about their wish to improve communications within and without the Office – they place great store on the appearance and show of action as well as its substance. Resolved to tell of this to our Lord High Officer of Communications on return to Buckingham.

The Auditor General in Canada has been able to gain entry to certain Corporations of the Crown by circuitous means. Whether by copious bribes or other practices he has gained the ear of many Captains of Corporations by having test audits of their affairs to show his good faith and thus eased the passage of the Bill.

15 July
Wakened by the glorious sun reflected through my window from another wall of glass; in such ways do men glimpse reality. Met by appointment many earnest men and women skilled in the knowledge of Internal Audit and Reporting. Much store is put on controlling the organs of state and news but doubt whether we have the experience as yet to play at such games. Met one Reverend Kimmitt, Counsellor and Confessor to the Auditor General, a goodly man well versed in the joys of the English language and much given to writing of philosophie for his master. Methought how he might combine the twin demands of religion and auditing – in such ways does man seek salvation.

The language of *la belle France* has equal weight in this land causing much trouble in the publication of documents of state and much sorrow to the Editor of the General's Reports. They only seem to be able to print French upside down which I found most confusing.

16 July
Met with Auditor General, he was very merry and did talk very high about how he would promote affairs of auditing at home and in orbi. Though mighty troubled by his reputation, acquitted ourselves well and left in good favour resolved to meet again on the morrow.

17 July
Examined systems of looking at programmes and maintaining quality of reports. Thankfully found their problems not ours though some warnings for the future. Met again with Auditor General and his High Committee. Discussed matter of high policy. Marvel that such men dine as other men of humble rank and dreams. Gathered documents and despatched to the British Isles such as would be necessary for our consideration.

18 July
After many adventures journeyed to home with much content about what we had achieved and learnt. Reflected that our National Audit Office can still improve, but must not be like the woman who invented the wheel but threw it away when her mate said it was not good for killing game.

The Last Letter Home

Bruce Anderson, his wife Judith and daughter Ruth spent two years in Ottawa, on exchange from New Zealand's Office of the Controller and Auditor General (NZAO). This letter purports to be Bruce's final letter to his colleagues back home. ***Opinions*** *wanted to provide footnotes explaining some of Bruce's unique New Zealand phraseology, but the task defeated us!*

by Bruce Anderson

Yeah-ah-gidday... Seems hard to believe that it has been two years, but there you are! We leave on 24 September for the land of the long white Pom, then home on 10 November. Speaking of England, it's good to see that the boys thrashed them in the first test. They don't go in much for cricket here, mostly baseball and gridiron (they call it football over here). Went to a baseball game in Montreal last weekend: it was in the stadium where they held the track and field meets during the 1976 Olympics. Lots of hoopla and razzmatazz, but I suppose cricket is a bit like that these days.

Drove through Maine to Nova Scotia and Cape Breton then back to the White Mountains in New Hampshire for the summer holidays (look it up in the atlas). Great drive, but often rainy – felt a bit like summer in Dunedin. Judith was really pleased to see the sea again after 18 months, and Ruth travelled surprisingly well and made lots of friends at the campsites. We've seen a fair bit of the country and really enjoyed it, but that drive was the highlight.

The last of the dance series was in May. Dave Brubeck, no less, played behind the Murray Lewis company. It was a great series, one of those "once in a lifetime" things. To be honest, there's a fair bit of culture up here; they fight hard not to be dominated by things American. (Did you know that Ottawa is closer to Europe than to Vancouver?) Remember the Canadian Film Board work of the late 60s and 70s? That spirit doesn't seem to have died.

Judith and Ruth are in great shape and looking forward to being home and seeing everybody. Judith reckons that we Kiwis have a thing or two to learn from Canada in things commercial. The bulk buying, the easy return of goods and the *real* sales, for instance. The down side is that you have to go to Toronto or Montreal to get variety and style, and shops sell two seasons ahead.

Work is going really well this year. I was in a French speaking team for the first five months. To be honest, although Maori is now an official language down there, I hope we never have to go through the hoops they have to here. Anyway, I've been off-line for the last six weeks and had a chance to talk to lots of people in the Office. Everyone has really been good to me through all – it's been an easy time that way.

However, the best part of it all has really been the seasons. The winters have been fabulous, and we've always thankfully remembered Dave Brittain's advice ("you don't survive these winters, you enjoy them"). Skiing, skating, tobogganing, sleigh rides ... *snow* ... it's been great! You've seen pictures of the fall colours, so you know how beautiful it is here. It's harder to send pictures of spring growth, but there's only one word for it: explosive!

Summing up the whole trip? Ford Prefect said it best: "Boffo: A good one."



Bruce Anderson



Sheik Omar Fakieh (centre), President of Saudi Arabia's General Auditing Bureau, visited the OAG on Friday, 3 October 1986. He toured the Office and addressed an assembly of OAG principals. Here, he is photographed at Parliament's door with his wife and with Auditor General **Kenneth Dye**.



David Hackett, Director of the 1986-87 Canada Savings Bonds (CSB) campaign forwarded the following note to *Opinions*: "The OAG has been congratulated by the National Director of the CSB Public Service Organization on another successful campaign. The Office exceeded its objective for applications by more than five percent, and the amount subscribed was ten percent over the previous year's total."

David thanks all OAG canvassers in Ottawa and in the regions for their contribution to this achievement.

Auditor General **Kenneth Dye** gave a lecture on "Tax Expenditures: Management and Legislative Concerns" on 30 October 1986, an occasion hosted by the Harvard Law School International Tax Program.

Suzanne and **Mark Watters** welcomed their son Matthew on 30 August 1986.

Congratulations to **Natalie Entwistle** who recently completed her last examination for membership in the Certified General Accountants Association of Canada.

The five persons who staff Translation Services – **Rodrigue Guibord**, **Ann Hutchison**, **Jacques Rousseau**, **Yvon Thivierge** and **Ghislaine Rivest** – are employed by the Secretary of State and are accountable to the Director of Translation Services for Revenue Canada, Taxation. However, this group only serves one client: the Office of the Auditor General of Canada.

Subsection Chief Rodrigue Guibord mentioned a few of the texts his group works on: a number of documents from Audit Operations, courses offered by Career and Professional Development, many chapters of the annual Report and certain sections of manuals prepared by the Office, such as the *Comprehensive Auditing Manual*.

Often, texts that arrive for translation cannot be completed right away, given narrow deadlines: it is difficult to plan effectively when assignments are constantly arriving! Translation Services has to be able to improvise and work within these constraints. This year, for example, almost all the chapters of the annual Report arrived within 12 days of each other, and it was necessary to draw on outside translators.

In addition to their technical competence and many years of experience, the translators have access to a number of tools that alleviate their heavy workload. For example, Termium 3, a data bank that contains thousands of pages of terminology, is accessible by computer. The translators can directly enter texts on disk to make final corrections and end with an impeccable product. The group's researchers provide essential technical support, and the Operational Information System put together by the Secretary of State allows them to transfer to one disk all the information that concerns a client and to follow a

document through the translation process. Ghislaine makes sure that all the pertinent information is continuously added.

The translators are also seasoned negotiators. As intermediaries between the authors and their readers, they often have to maintain their point of view, usually while brandishing usage and grammar books. Jacques and Rodrigue have been with the Office for ten years: they have therefore had the opportunity to witness its many changes and improvements.

The translators were asked about their hobbies – a request that gave way to many surprises. In his spare time, Rodrigue sings in choirs for weddings and other occasions. A former teacher, Jacques has accumulated various diplomas, and badminton and cross-country skiing are now favourite activities. Yvon is a member of the Ottawa Choral Society and the chorus of Hull's Chamber Orchestra; he had to abandon his career as a violonist with the Ottawa Symphony Orchestra to pursue his work as a singer. Ann is studying civil law and enjoys reading as well as various sports. Ghislaine is a keen bowler.

Translation Services supply the Office with translated texts that reflect the thoughts of their authors and allow all employees – Francophone or Anglophone – to receive information in the language of their choice.

(The wit and savvy of these translators rarely have the opportunity to shine through the technical documents that are the staple of their workload. However, in this issue of ***Opinions****, two texts – one by New Zealand's Bruce Anderson and another by United Kingdom's Tom Daly – are exotic literary hybrids: their vocabulary spans cultures and centuries. Jacques Rousseau and Yvon Thivierge translated these two texts with aplomb, felicitously capturing their essence and flavour.)*



Ann Hutchison** and **Rodrigue Guibord



Yvon Thivierge** and **Jacques Rousseau



Ghislaine Rivest

With 115 bowlers vying for various awards, the RA Centre's bowling lanes were not a quiet place to be on 27 September. Two starting times – 7 and 8 p.m. – took some pressure off, and the evening was certainly enjoyed by all 19 teams. A dance followed the tournament and the last to leave enjoyed the facilities until after 1 a.m.

The Mens and Ladies High Cross were won by **Paul Bigras** and **Roxanne Bertrand**, and the Mens and Ladies High Single by **Frank Cotroneo** and **Diane Waddell**. Among other awards, the Strikes and Red Head Pin (not for having fair hair but rather for knocking down the pin with the red dot) was received by 15 lucky winners. The tournament's Crazy Bowlers were **Claude Ferland** and **Sue Marier** (organizer **Gary Laviolette** leaves that one to the readers' imagination), and **Diane Gaudreau** collected the most zeros.

The organizers would like to thank all those who provided assistance, especially Word Processing, Graphics, the Stockroom, **John Dunning** and **David Willey**. It was great to see the participation roster completely filled up!



***Yvon Daigle**, **Lise Bertrand**, **Gilles Blais**, **Diane Waddell** and **Bill Beaudoin** were some of the tournament's top bowlers.*



***John Harrington**, **Claude Ferland**, Lucie Labelle, **Natalie Entwistle**, **Shelley Knowles** and **Tom Lawler** won the Spunky Award.*

Richard Quesnel, Senior Consultant with an Ottawa-based firm of computer consultants, has been appointed to the OAG under the Executive Interchange Program. He has been assigned to the Crown Corporations Group.



On 28 November, **Noëlla Masson-Savoie** retired from the OAG after 11 years of service. A large group of friends met at the MacDonald Club on 21 November to bid her farewell and wish her the best for the coming years.



Assistant Auditor General **Dave Marshall** recently presented all graduates of the Office's EDP Audit Training Program with an achievement certificate. The one-year program is designed to upgrade the EDP knowledge of the Office's audit staff and includes formal courses as well as on-the-job training.



*Assistant Auditor General **Dave Marshall** presents a certificate to **Caroline Smallman**.*



***Gisèle Côté**, **Pal Ahuja**, **Diamond Lalani**, **Gord Sullivan** and **Caroline Smallman** received the certificate. Two other EDP audit trainees, **Joe Lajeunesse** and **Bruce Carroll**, could not attend the presentation.*



After a decade of service with the OAG, Principal **Tariq Javed** accepted a position in Saudi Arabia as Adviser to the Inspector of Banks. Tariq had participated in the audit of a number of entities, including CBC, Justice, Employment and Immigration, and External Affairs. Group 2 gathered in September 1986 to bid him farewell and wish him good luck.



On 31 October, **Leslie Rigby** retired from the OAG, after eight years of service with the Administrative Services Branch. He had entered the public service 35 years ago. Friends met on 6 November 1986 to mark his retirement.



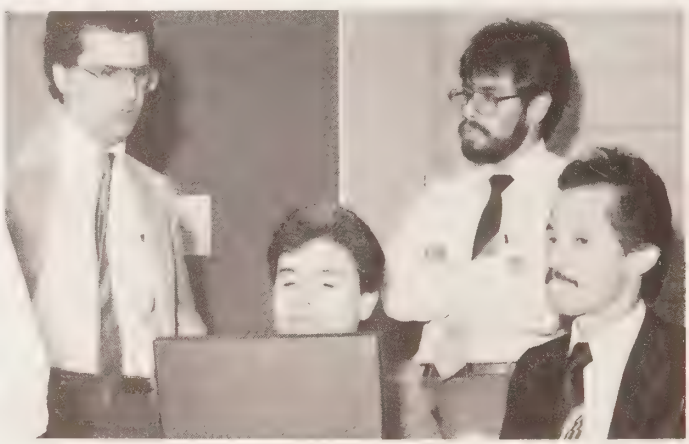
At a 20 August 1986 luncheon, 70 friends and fellow employees gathered to wish **Kathy Knox** good luck. She recently resigned from the OAG to pursue a private business venture with her husband. At the farewell luncheon, Assistant Auditor General **Hector Millward** presented her with a sterling silver necklace and a pair of earrings. Kathy will be missed around the Office and her friends wish her health, happiness and success.

Delegates representing audit offices in England, Mexico, Denmark and Saudi Arabia visited OAG's Computer Audit Group (CAG) from 19 to 27 November 1986. Their five-day agenda included a tour of the Office's computer facilities, briefings on OAG's various sections, a two-day course on the software IDEA (version 3.0), and a meeting with Auditor General **Kenneth Dye**. The Mexican delegation spent two additional days in the field with the Energy, Mines and Resources audit team, where they were offered the opportunity to see a team actually using IDEA.

"Organizing one week-long information session enabled us to both save time for OAG personnel and offer to our international guests a forum where they could exchange views on computer audit," commented EDP Audit Manager **Paul Corona**.



Delegates from Denmark and Saudi Arabia's audit offices are working on an IDEA exercise.



*EDP Audit Manager **Paul Corona** assists the Mexican delegates, who are studying the IDEA software on a portable GRID laptop microcomputer.*



*Lead Instructor **Alan Kerwin** is explaining the concepts of getting data on IDEA to a member of the Saudi Arabia delegation.*

This year again, OAG's CCAF Fellows will discuss audit work and everyday life in their respective countries during a series of noon-hour talks. All presentations will be held on Tuesdays, in room 1130:



William Lee Boon Tong
Malaysia
13 January



Limin Zhang
People's Republic of China
20 January



Anol Chatterji
India
17 February



Momodou Sisay
Gambia
24 February



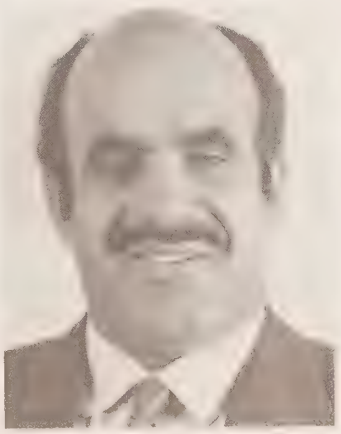
Javed Nizam
Pakistan
3 March



Luis Gutierrez
Colombia
27 January



Jonathan Ngowo
Tanzania
3 February





Saied Kadasah and **Said Alghamdi**
Saudi Arabia
10 March





Mohamed Hadhoudi and **Saïd Daoudi**
Morocco
10 February



Briefing

by Desmond Kimmitt
Communications Principal

The Friday that precedes the tabling of the annual Report in the House of Commons has become a special day in the life of the Office of the Auditor General (OAG). For this is the morning – in 1986 it fell on 17 October – when the personnel of the Office, most of whom have worked on the Report in one way or another, learn about its contents. This annual staff briefing, held in the auditorium of the National Library, is the one occasion in the year when nearly the whole Office can come together. It also provides an opportunity for the presentation of special awards and the recognition of special accomplishments.

Following registration and the traditional coffee, tea, juice and doughnuts – all capably co-ordinated this year by Maureen Mitchell – the briefing began before a totally filled auditorium with Desmond Kimmitt's not-altogether-serious introduction of Kenneth Dye as "the tsar of all auditors general". Having recently returned from the United Kingdom, where he had accepted the prestigious Chartered Institute of Public Finance and Accountancy Award for OAG's internal financial management reporting system, Ken Dye spoke of his pride in the Office's pioneering use of information technology in its auditing, its reporting and its control systems. The Auditor General's own presentation was highlighted by computerized "storyboard" graphics.

After having underlined a number of other OAG activities, Ken Dye called on Deputy Auditor General Raymond Dubois to present 13 awards for 25 and 35 years of public service, followed by the presentation of the Auditor General's Awards of Excellence. Ken Dye then completed his address by outlining the main points in his own chapter of the Report.

The balance of the morning saw each audit team give a brief synopsis of its audit. The presentations were skilfully done, with effective use of visuals developed primarily by Art Routliffe and his talented Graphics group. The loudest applause suggested that the audience found Nestor Gayowsky's presentation on his audit of free publications – told in quotations from "that very famous publication, the Bible" – the most entertaining of the morning. However, the committee responsible for awarding the coveted Kenny for best all-round presentation – headed this year by Deputy Auditor General Ed Rowe – came down to a final choice between Louis Patry and Arshad Toor's discussion of the audit of the Correctional Service of Canada (Louis and Arshad had donned convict clothes for the occasion) and eventual winners Esther Stern and Maria Barrados for their lucid and professional discussion of the audit of the Canada Employment and Immigration Commission.

Conversations between staff members as they walked back to the OAG seemed to suggest that the morning is valued as much for meeting colleagues and strengthening the "esprit de corps" of the Office as it is for learning about the annual Report. And perhaps that is how it should be.



A few members of the Employment and Immigration team – Hélène Richard, Maria Barrados, Esther Stern, Robert Lalonde and Louise Bigras – pose for the photographer with their well-deserved Kenny.

The 1986 Auditor General's Awards of Excellence

The Auditor General's Award of Excellence, which was instituted in 1985 to acknowledge exceptional contributions by OAG staff, was presented to three teams:

- the Tax Expenditures Review team for reviewing and reporting on the Tax Expenditures project: Barry Elkin, Tom Koplyay, Jamie Hood and Nancy Cheng
- the Access to Information team for its contribution to the Office's right to access to information: Alan Gilmore, Doug Deeks, Jim Ralston, Maurice Cutler and Edith Colton
- the Financial Management Information System team: Bill Beaudoin, Wayne Gilmour, Irene Dumouchel and Sylvie Trudel

Honourable mentions underlined the work of two other teams:

- the Veterans Affairs team: Hugh McRoberts, Kevin Potter, Neil Maxwell, Roger Simpson, Susan Kearney, Philip Childs, Bob Grant, Larry Duff, Dave Grant and Maureen Long
- the Exchange Fund Account team: Wayne Cluskey, Jim Ralston, Don McKenna and Allan Scrimgeour

Long Service Awards

The Long Service Plaque is presented annually to employees who have completed 25 years of public service. Seven staff members received the 1986 award:

- Alan Beaton, Director, Vancouver Office
- Jim Burrows, Principal, Contract Administration
- Paul Gervais, Procurement Officer, Materiel Management
- Estelle Grenier, Head of Contract Accounting, Finance Group
- Noëlla Masson-Savoie, Administrative Assistant, Personnel Group
- Hew Robertson, Principal, Audit Operations
- Claude Saul, Director, Regina Office

For the first time, the Long Service Medallion was presented to OAG employees who have completed 35 years of service:

- Cy Barrass, Principal, Audit Operations
- Ernie Clark, Manager, Audit Operations
- Roger Durand, Mailroom Supervisor, Administrative Services
- Bert Loates, Mailroom Clerk, Administrative Services
- Hector Millward, Assistant Auditor General, Audit Operations
- Leslie Rigby, TRACS Clerk, EDP Services

Tabling the 1986 Annual Report

Next page, clockwise:

Full saddlebags! A courier is delivering the annual Report.

"Author" Ken Dye signs a copy of the 1986 annual Report for Charles Friend, a public servant with the Department of Fisheries and Oceans.

Auditor General Kenneth Dye and PAC Chairman Aideen Nicholson exchange a few comments before PAC's in-camera hearing on the 1986 Report.

Ken Dye answers questions by reporters at the 21 October news conference. He is assisted by Deputy Auditor General Raymond Dubois and Public Affairs Principal Maurice Cutler.

Press Gallery journalists listen to the Auditor General's comments.

Assistant Auditor General Robert Lalonde assists a CBC news reporter.

Principal John Adshead (standing, left) explains a point to Ernie Beauchesne, a member of the Canadian Press team.

Principal Ross Buskard (right) discusses the Report with Hugh Windsor, National Affairs Editor of the Globe and Mail, and Terry Wills (left), Ottawa Bureau Chief of the Montreal Gazette.

André Parson's, a Montreal Office Director, answers questions on his audit note on the Canada Lands Company (Vieux-Port de Québec).

Ken Dye and Deputy Auditor General Larry Meyers meet with PAC Vice-chairman Marcel Tremblay.

Assistant Auditor General Paul Ward (right) is engaged in a discussion with PAC member Tony Roman.

Larry Meyers discusses the 1986 Report with PAC member Alan Redway.













Prix d'excellence du vérificateur général 1986

Le Prix d'excellence du vérificateur général, qui a été institué en 1985 pour reconnaître les contributions exceptionnelles de membres du personnel aux activités du Bureau du vérificateur général du Canada, a été remis cette année à trois équipes, et une mention honorable souligne le travail de deux autres équipes.

Les gagnants sont :

L'équipe d'examen des dépenses fiscales pour l'examen et la rédaction du rapport subséquent. Les récipiendaires sont Barry Elkin, Tom Koplyay, Jamie Hood et Nancy Cheng. L'équipe sur l'accès à l'information pour sa contribution dans l'affaire portée devant les tribunaux au sujet du droit d'accès du vérificateur général à l'information. Les récipiendaires sont Alan Gilmore, Doug Deeks, Jim Ralston, Maurice Cutler et Edith Colton. L'équipe responsable du système intégré de gestion financière qui se compose de Bill Beaudoin, Wayne Gilmour, Irene Dumouchel et Sylvie Trudel. Des mentions honorables ont été adressées à l'équipe de vérification des Anciens combattants, soit Hugh McRoberts, Kevin Potter, Neil Maxwell, Roger Simpson, Susan Kearney, Philip Childs, Bob Grant, Larry Duff, Dave Grant et Maureen Long, et à l'équipe de vérification du Compte du fonds des changes, soit Wayne Cluskey, Jim Ralston, Don McKenna et Allan Scrimgeour.

Prix de long service

Le Prix de long service a été présenté aux employés qui ont complété vingt-cinq années de service auprès de la fonction publique. Sept membres du personnel ont reçu cette plaque : Alan Beaton, directeur du bureau de Vancouver, James Burrows, directeur principal à l'administration des contrats, Paul Gervais, chef de la gestion du matériel, Estelle Grenier, commis à la section des finances, Noëlla Masson-Savoie, adjointe administrative au service du personnel, Hew Robertson, directeur principal, Opérations de vérification, et Claude Saul, directeur au bureau de Regina.

Pour la première fois cette année, une médaille a été présentée à six employés qui ont complété trente-cinq années de service : Cyril Barrass, directeur principal, Opérations de vérification, Ernie Clark, gestionnaire, Opérations de vérification, Roger Durand, superviseur du courrier, Services administratifs, Bert Loates, commis au courrier, Services administratifs, Hector Millward, vérificateur général adjoint, et Leslie Rigby, commis au TRACS.

Le Rapport annuel de 1986

Page suivante, dans le sens des aiguilles d'une montre :

Tous les moyens sont bons pour livrer le Rapport annuel!

"L'auteur" Ken Dye dédicace une copie du Rapport annuel de 1986 à l'intention de Charles Friend, fonctionnaire au ministère des Pêches et Océans.

Le vérificateur général Kenneth Dye et la présidente du Comité des comptes publics Aideen Nicholson échangent quelques commentaires avant l'audience à huis clos du CCP sur le Rapport annuel.

Ken Dye répond aux questions des journalistes au cours de la conférence de presse du 21 octobre. Raymond Dubois, sous-vérificateur général, et Maurice Cutler, directeur principal aux Affaires publiques, l'assistent dans cette tâche.

Les journalistes de la Tribune de la presse écoutent les commentaires du vérificateur général.

Le vérificateur général adjoint Robert Lalonde explique un détail du Rapport à un journaliste de Radio-Canada.

John Adshead, directeur principal (debout, à gauche), donne une explication à Ernie Beauchesne, un membre de l'équipe de la Presse Canadienne.

Le directeur principal Ross Buskard (à droite) discute du Rapport avec Hugh Windsor, éditeur aux affaires nationales au Globe and Mail, et Terry Wills (à gauche), chef du bureau d'Ottawa de la Gazette de Montréal.

André Parson's, directeur au bureau régional de Montréal, répond aux questions qui portent sur sa vérification de la Société immobilière du Canada (Vieux-Port de Québec).

Ken Dye et Larry Meyers, sous-vérificateur général, s'entretiennent avec Marcel Tremblay, vice-président du CCP.

Le sous-vérificateur général Paul Ward discute du Rapport avec Tony Roman, membre du CCP.

Larry Meyers discute du Rapport avec un autre membre du CCP, Alan Redway.



Présentation

par Desmond Kimmitt
directeur principal, Direction des communications

Le vendredi qui précède le dépôt du Rapport annuel à la Chambre des communes représente un jour très spécial pour tous les employés du BVG. En effet, c'est au cours de cette journée – cette année, c'était le 17 octobre 1986 – que les employés se rendent à l'auditorium de la Bibliothèque nationale pour prendre connaissance du Rapport, se rencontrer et échanger des commentaires d'autant plus intéressants que la majorité des employés ont participé de près ou de loin à sa préparation. Le Bureau profite également de cette occasion pour remettre des prix de mérite et souligner les réalisations spéciales.

L'organisation avait été confiée à Maureen Mitchell. Après l'inscription et les traditionnels café, thé, jus et beignets, Desmond Kimmitt a ouvert la séance d'information. C'est devant une salle bondée qu'il a présenté Kenneth Dye comme "le tsar de tous les vérificateurs généraux". Celui-ci arrivait tout juste du Royaume-Uni, où il avait reçu le nouveau prix institué par le *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA)*. Kenneth Dye s'est dit très fier de ce trophée et du fait que le Bureau fait figure de pionnier dans l'utilisation de la technologie de pointe pour ses systèmes de vérification, de rédaction de rapports et de contrôle. D'ailleurs, au cours de son exposé, le vérificateur général a fait appel à une nouvelle technique de présentation vidéographique animée par ordinateur.

Après avoir souligné un certain nombre d'initiatives du BVG, Ken Dye a invité le sous-vérificateur général Raymond Dubois à présenter le Prix de long service aux employés qui ont complété vingt-cinq et trente-cinq ans de service auprès de la fonction publique, ainsi que le Prix d'excellence du vérificateur général. Ken Dye a ensuite énuméré les grandes lignes du chapitre 1.

Tout au long de la matinée, des membres de chacune des équipes de vérification ont décrit brièvement leurs travaux. Les exposés étaient bien préparés et faisaient appel à des aides audio-visuelles mises au point par Art Routliffe et les employés du groupe des Arts graphiques. Les applaudissements nourris de l'auditoire ont montré que l'exposé de Nestor Gayowsky sur la vérification des publications gratuites a été particulièrement apprécié. Il l'avait préparé à l'aide d'extraits d'une publication très célèbre, la Bible. Néanmoins, le jury, présidé cette année par le sous-vérificateur général Ed Rowe, a choisi de remettre le très convoité prix Kenny à Esther Stern et Maria Barrados pour leur présentation lucide et professionnelle de la vérification d'Emploi et Immigration Canada. Louis Patry et Arshad Toor, qui avaient revêtu un accoûtrement de prisonnier pour leur présentation sur les Services correctionnels, ont mérité une mention honorable.

Si l'on se fie aux conversations entendues sur le chemin du retour au Bureau, les employés semblent apprécier la séance d'information parce qu'elle leur permet non seulement de prendre connaissance du Rapport mais aussi de rencontrer leurs collègues et toute la grande équipe du Bureau.



Hélène Richard, Maria Barrados, Esther Stern, Robert Lalonde et Louise Bigras, de l'équipe de l'Emploi et de l'Immigration, détiennent le prix Kenny.

Cette année encore, les boursiers de la FCVI nous parleront de leur travail et de la vie de tous les jours dans leur pays respectif lors de déjeuners-causeries qui auront lieu les mardis à midi à la salle 1130.



William Lee Boon Tong
Malaysia
Le 13 janvier



Limin Zhang
Chine
Le 20 janvier

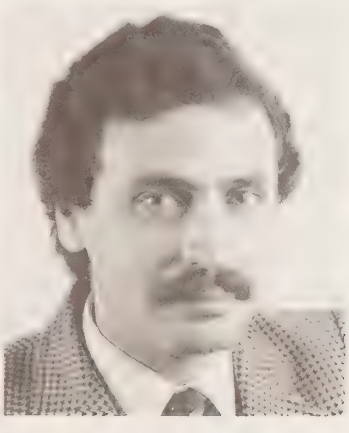


Luis Gutierrez
Colombie
Le 27 janvier



Jonathan Ngowo
Tanzanie
Le 3 février





Mohamed Hadhoudi et **Saïd Daoudi**
Maroc
Le 10 février



Anol Chatterji
Inde
Le 17 février



Momodou Sisay
Gambie
Le 24 février



Javed Nizam
Pakistan
Le 3 mars





Saied Kadasah et **Said Alghamdi**
Arabie Saoudite
Le 10 mars



Après une décennie de travail au BVG, le directeur principal **Tariq Javed** a accepté un poste de conseiller auprès de l'Inspecteur des banques de l'Arabie Saoudite. Tariq avait participé aux vérifications de nombreuses entités, dont les ministères de l'Emploi et de l'Immigration, et des Affaires extérieures. Les membres du groupe 2 l'ont rencontré en septembre pour lui offrir leurs meilleurs voeux de succès.



Une rencontre a eu lieu le 6 novembre pour souligner la retraite de **Leslie Rigby** après huit ans à la Direction des services administratifs et trente-cinq ans à la fonction publique. Ses collègues et amis lui souhaitent bonne chance.



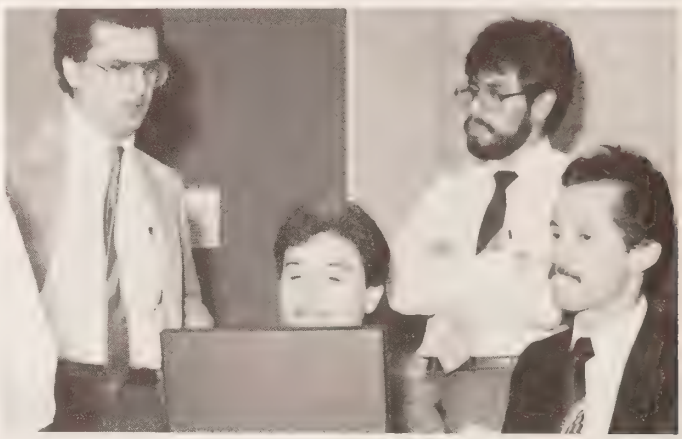
Soixante-dix personnes sont venues saluer **Kathy Knox** lors d'un déjeuner d'adieu qui a eu lieu le 20 août 1986. Elle a quitté le Bureau pour travailler dans l'entreprise qu'elle partage avec son mari. Le vérificateur général adjoint **Hector Millward** lui a offert un collier et des boucles d'oreilles en argent. Ses amis lui souhaitent santé, bonheur et succès.

Des délégués représentant des bureaux de vérification de l'Angleterre, du Mexique, du Danemark et de l'Arabie Saoudite ont visité la Direction de la vérification informatique du BVG du 19 au 27 novembre 1986. Leur visite de cinq jours comprenait une tournée des diverses sections du Bureau, un cours de deux jours qui portait sur le progiciel IDEA (version 3.0) et une rencontre avec le vérificateur général **Kenneth Dye**. La délégation mexicaine a passé deux jours supplémentaires avec l'équipe d'Énergie, Mines et Ressources, ce qui lui a permis d'observer le travail d'une équipe qui utilise présentement IDEA.

"L'organisation de cette session d'information a fait économiser du temps aux employés du BVG et a permis à nos visiteurs internationaux d'échanger leurs idées sur la vérification informatique", soulignait **Paul Corona**, gestionnaire à la vérification informatique.



Les délégués des bureaux de vérification du Danemark et de l'Arabie Saoudite font un exercice avec IDEA.



***Paul Corona** aide les délégués mexicains. Ceux-ci étudient l'utilisation d'IDEA sur un micro-ordinateur portatif GRID.*



*L'instructeur en chef **Alan Kerwin** explique à un membre de la délégation de l'Arabie Saoudite le concept de la recherche des données à l'aide de IDEA*



*Quelques quilleurs d'élite : **Yvon Daigle**, **Lise Bertrand**, **Gilles Blais**, **Diane Waddell** et **Bill Beaudoin**.*



***John Harrington**, **Claude Ferland**, Lucie Labelle, **Natalie Entwistle**, **Shelley Knowles** et **Tom Lawler** ont remporté le prix Spunky.*

Richard Quesnel, expert-conseil principal chez R.V.O. Systems Inc., un cabinet de consultants en informatique, a été affecté à la Direction des sociétés d'État en vertu du Programme de permutation des cadres de la Commission de la Fonction publique.



Le 28 novembre dernier, **Noëlla Masson-Savoie** prenait sa retraite du BVG après onze années de service. Ses collègues ont organisé une rencontre au Club MacDonald, le 21 novembre, afin de lui souhaiter bonne chance.



Le vérificateur général adjoint **Dave Marshall** a remis des certificats à tous les étudiants qui ont complété le Programme de formation en vérification informatique. Le Programme, qui comprend des cours magistraux et de la formation sur le tas, est d'une durée d'un an.



***Dave Marshall**, vérificateur général adjoint, remet un certificat à **Caroline Smallman**.*



***Gisèle Côté**, **Pal Ahuja**, **Diamond Lalani**, **Gord Sullivan** et **Caroline Smallman** ont reçu un certificat. Deux autres participants, **Joe Lajeunesse** et **Bruce Carroll**, étaient absents lors de la présentation.*

En plus de leur grande compétence technique et de leurs nombreuses années d'expérience, les traducteurs ont accès à divers outils qui les aident dans leur tâche. Parmi ceux-ci, citons Termium 3, une banque de données qui contient des milliers de fiches de terminologie accessibles par ordinateur, la possibilité d'entrer directement les textes traduits sur disquettes afin de pouvoir y apporter des corrections ultérieures et de remettre un travail impeccable, de même que le soutien technique du personnel de recherche du Bureau des traductions. De plus, le Système d'information opérationnelle mis sur pied par le Secrétariat d'État leur permet d'entrer sur ordinateur toutes les informations qui concernent un client et offre la possibilité de suivre le cheminement d'un document en voie de traduction.

Nous avons demandé à chacun des membres de cette équipe de nous dire comment ils occupent leur temps libre et cela a donné lieu à d'heureuses découvertes. Rodrigue chante dans des chorales, cérémonies de mariage et occasions diverses. Ancien professeur, Jacques a passé de nombreuses heures d'étude à accumuler les diplômes et pratique maintenant le badminton et le ski de fond. Yvon est membre de la Société chorale d'Ottawa et du choeur de l'Orchestre de chambre de Hull. Il a dû choisir entre sa carrière parallèle de violoniste au sein de l'Orchestre symphonique d'Ottawa et celle de chanteur. Il faut dire que Yvon possède une voix qui lui permet de chanter sur trois octaves. Ann poursuit des études en droit civil et partage le reste de ses heures creuses entre la lecture et les activités physiques. Ghislaine est une adepte des quilles.

Le personnel du Service de traduction se fait un devoir de fournir au Bureau des textes traduits qui reflètent la pensée de l'auteur et permettent à chaque employé, francophone ou anglophone, d'être informé dans sa langue.



Ann Hutchison et Rodrigue Guibord



Yvon Thivierge et Jacques Rousseau



Ghislaine Rivest

Les allées de quilles du Centre de l'Association récréative de la fonction publique n'ont pas eu le temps de se refroidir entre les parties que se sont disputées 115 quilleurs, le 27 septembre 1986. Dix-neuf équipes ont pris le départ à 19 heures et à 20 heures. Le tournoi fut suivi d'une danse qui s'est poursuivie jusqu'à 1 heure du matin.

Paul Bigras et **Roxanne Bertrand** ont remporté le haut triple, et **Frank Cotroneo** et **Diane Waddell** ont remporté le haut simple. Quinze autres quilleurs ont mérité un prix pour avoir fait tomber la quille à tête rouge. **Claude Ferland** et **Sue Marier** ont été nommés les "quilleurs cinglés" tandis que **Diane Gaudreau** a accumulé le plus de zéros sur sa fiche.

Les organisateurs désirent remercier tous ceux qui leur ont fourni de l'aide, particulièrement les gens qui travaillent au traitement de la copie, aux arts graphiques, au magasin, de même que **John Dunning** et **David Willey**.



Portraits

Le cheik Omar Fakieh (au centre), président du Bureau de la vérification de l'Arabie Saoudite, a visité le BVG le vendredi 3 octobre 1986, où il s'est adressé aux directeurs principaux. Il est photographié à la porte du Parlement avec son épouse et le vérificateur général **Kenneth Dye**.



David Hackett, directeur de la campagne 1986-1987 des Obligations d'épargne du Canada, a fait parvenir cette petite note à *Opinions*. "Le Directeur national de la campagne des obligations d'Épargne du Canada, Organisation de la fonction publique, félicite le BVG pour cette autre campagne fructueuse. Le Bureau a dépassé son objectif d'adhésion de 5 p. 100 et le montant souscrit a dépassé de 10 p. 100 le total de l'année dernière."

David désire remercier tous les solliciteurs, tant à Ottawa que dans les régions, pour leur contribution à ce succès.

Le 30 octobre 1986, le vérificateur général **Kenneth Dye** a donné une conférence intitulée *Tax Expenditures: Management and Legislative Concerns*. L'événement était une initiative du Programme de taxation internationale de la *Harvard Law School*.

Félicitations à Suzanne et **Mark Watters** pour la naissance de leur fils Matthew, le 30 août 1986.

Félicitations à **Natalie Entwistle** qui a récemment réussi le dernier examen d'entrée de l'Association des comptables généraux agréés du Canada.

Le Service de traduction compte cinq personnes qui sont employées par le Secrétariat d'État et qui relèvent administrativement du directeur de la traduction à Revenu Canada Impôt. L'équipe se compose de **Rodrigue Guibord**, chef de sous-section, des traducteurs **Ann Hutchison**, **Jacques Rousseau** et **Yvon Thivierge** et de **Ghislaine Rivest** qui offre le support administratif. Ce groupe ne sert cependant qu'un seul client, le Bureau du vérificateur général du Canada. Jacques et Rodrigue sont au Bureau depuis plus de dix ans. C'est dire qu'ils l'ont vu s'améliorer.

Rodrigue Guibord a donné quelques exemples de textes que le groupe a à traduire : nombre de documents qui émanent des Opérations de vérification, les cours offerts par la Direction du perfectionnement et de la planification de carrière, plusieurs chapitres du Rapport annuel et certaines sections de manuels préparés par le Bureau tel que le *Manuel de vérification intégrée*.

Le travail de cette sous-section en est aussi un de négociation. Intermédiaires entre les auteurs et les lecteurs, ils doivent souvent soutenir leur point de vue, règles de grammaire à l'appui.

Il arrive que les textes qui leur sont envoyés ne puissent être traduits sur place, le plus souvent en raison de délais trop serrés. En effet, il est très difficile de planifier le travail car des textes arrivent en tout temps. Il faut donc savoir improviser et composer avec ces contraintes. Cette année, par exemple, presque tous les chapitres du Rapport annuel ont été envoyés à la traduction dans une période de douze jours. Il a donc fallu faire appel à des traducteurs de l'extérieur.

Dernière missive

par Bruce Anderson

Bruce Anderson, sa femme Judith et sa fille Ruth ont séjourné pendant deux ans à Ottawa, dans le cadre d'un échange avec le Bureau du contrôleur et vérificateur général de la Nouvelle-Zélande. Cette lettre est la dernière que Bruce a fait parvenir à ses collègues néo-zélandais. La Rédaction a voulu expliquer quelques-unes des expressions exotiques qui sont utilisées par Bruce, mais cette tâche s'est avérée trop ardue.

Bonjour chez nous... Deux ans déjà, est-ce possible? Enfin, c'est comme ça! Le 24 septembre nous partons pour le pays de la purée de pois et nous retournons en Nouvelle-Zélande le 10 novembre. En parlant de l'Angleterre, ça fait plaisir de voir que les gars les ont massacrés au premier match. Ils ne sont pas amateurs de cricket ici, mais de baseball et de football. Je suis justement allé à une partie de baseball à Montréal la fin de semaine dernière, dans le stade où ont eu lieu les épreuves de piste et pelouse lors des Jeux olympiques de 1976. (Le boycottage, vous vous en souvenez? Ils ne semblent plus nous en vouloir aujourd'hui.) Beaucoup de brouhaha et de tohu-bohu, mais je suppose que la même exaltation accompagne les parties de cricket d'aujourd'hui.

Ai traversé le Maine jusqu'au Cap Breton et de retour aux White Mountains du New Hampshire pour les vacances d'été (cherchez dans l'atlas). Une route formidable, mais beaucoup de pluie, un peu comme l'été à Dunedin. Judith était très heureuse de revoir la mer.

Ruth nous a surpris : elle est un bon globe-trotteur et s'est fait plusieurs amis sur les terrains de camping. Nous avons vu pas mal de pays et l'avons vraiment apprécié.

La dernière danse de la série a eu lieu en mai. Dave Brubeck en personne a joué avec l'ensemble Murray Lewis. Quelle série... une occasion unique! Franchement, la vie culturelle est importante par ici. Ils essaient de ne pas se faire dominer par la chose américaine.

Judith croit que nous, les Kiwis, avons quelques leçons à recevoir des Canadiens, surtout du point de vue commercial. L'achat en vrac, le remboursement facile de la marchandise et les *vrais* soldes, par exemple.

Le travail va bon train. J'étais dans une équipe de langue française pendant les cinq premiers mois. Pour parler franchement, bien que le maori soit désormais une langue officielle chez nous, j'espère que nous n'aurons jamais à faire les entourloupettes qu'ils font ici. De toute façon, j'ai été libéré de mes responsabilités pendant les six dernières semaines et j'ai eu l'occasion de parler avec plusieurs collègues du Bureau. Tous ont été bons avec moi tout au long de cette affectation. Ce fut facile de ce point de vue-là.

Cependant, ce qu'on a trouvé le plus beau, ce sont les saisons. Les hivers ont été fabuleux. Ski, patin, toboggan, promenades en traîneau... *la neige*... quel plaisir! Vous avez vu des photographies du coloris automnal et vous savez donc combien ce pays est beau à ce temps-là de l'année. Il est cependant plus difficile d'envoyer des photos de l'éclosion printanière, et il n'y a qu'un mot pour la décrire : explosive!

Résumer l'ensemble du voyage? "C'était fort bien..."



Bruce Anderson

Voyage en contrées lointaines

Tom Daly et Tony Pyatt, deux membres du Bureau national de la vérification du Royaume-Uni, ont passé une semaine, à l'été de 1986, au Bureau du vérificateur général du Canada. À son retour à Londres, Tom a commis un pastiche d'un journal de voyage écrit par un haut fonctionnaire britannique du XVII^e siècle, Samuel Pepys. En tant qu'auteur de ces lignes, Tom prie les mânes de Samuel Pepys de l'excuser de son audace. Voici donc quelques extraits de ce journal de bord.

13 juillet

Sur ordre des officiers du Parlement avons fait voile vers le nouveau royaume de Canada. Notre Reine bien-aimée avait ouï la relation d'étranges pratiques d'économie, d'efficience et d'efficacité dont on faisait grand bruit à la cour.

14 juillet

Tôt levé, et *pedis cum gambibus*, arpentâmes la rue Sparks où le soleil se reflétait sur de mirifiques immeubles de verre versant leur image en de gentes vasques. Le Bureau du vérificateur général était dissimulé dans un souk de verre abritant de multiples échoppes et boutiques. Réfléchîmes au rôle des vérificateurs s'acharnant à la tâche, gagnant leur pain à la sueur de leur... plume. En reçûmes moultes joies et gages d'amitié. Leur donnâmes preuve de la nécessité d'agir prestement et prîmes les dispositions requises pour palabrer plus longuement sur leurs pratiques. Apprîmes beaucoup sur leur désir d'améliorer les communications en et hors du Bureau – ils font grand état de l'importance de belles apparences, gestes et substance. Avons bien l'intention de narrer tout cela, de retour à Buckingham, au Grand Lord régisseur des communications.

Le vérificateur général du Canada s'est ménagé des entrées auprès de certaines sociétés du Royaume par moyens détournés. Utilisant pots-de-vin ou autres pratiques de même lignage, il a su amadouer plusieurs capitaines de ces sociétés et effectuer des vérifications par sondage de leurs activités pour montrer sa bonne foi et ainsi faciliter le vote du projet de loi.

15 juillet

Avions rendez-vous avec plusieurs femmes et hommes de grand talent versés dans l'art de la vérification interne et de la communication des résultats. Une grande importance est accordée au contrôle des institutions d'État et des organes de presse mais j'ai forte doutance que nous ayons l'expérience requise pour nous adonner à ces joutes. Rencontrâmes l'abbé Kimmitt, conseiller et confesseur du vérificateur général, honnête homme pour qui la langue anglaise n'a plus de secrets et qui adore concocter des textes philosophiques pour son maître. Me suis demandé comment il arrivait à concilier conquête des âmes et vérification : que sert à l'homme de gagner l'univers s'il vient à perdre sa vérification.

Beau langage de France a valeur égale en ce lieu, ce qui est source de démangeaisons et grattements de tête pour les moines copistes de l'État et d'ulcères carabinés pour le rédacteur en chef du Rapport du général vérificateur. Il semble que l'on ne soit capable d'imprimer le français que tête-bêche, ce qui m'a laissé confus.

16 juillet

Rencontré le vérificateur général, joyeux drille se plaisant à discourir sur les moyens qu'il entend prendre pour promouvoir la vérification en son pays et sur le reste de la planète. Fort troublé par la réputation de l'homme, nous pûmes quand même faire bonne figure et tous deux résolurent de nous revoir au jour suivant.

17 juillet

Examinâmes des systèmes de contrôle des programmes et de la qualité des rapports. Dieu merci, leurs problèmes ne sont pas les nôtres, bien qu'il faille y déceler certains avertissements pour l'avenir. Rencontrâmes à nouveau le vérificateur général et son conseil suprême. Discutâmes de haute politique. Merveille que de voir des personnes de cette qualité boire et manger comme les gens d'humble condition.

18 juillet

Après nombreuses et jolies aventures, retournâmes au pays fort satisfait de notre mission et des connaissances acquises. Réflexion faite, il serait encore possible d'améliorer notre Cour nationale des comptes.

Le réseau

par Michael Ryan
directeur, Opérations de vérification

Les auteurs de livres à succès disent souvent que la réussite professionnelle exige la participation à un réseau. Comment cela peut-il se faire à Ottawa?

À mon avis, il suffit de se joindre au réseau des associations et fédérations professionnelles qui regroupent les spécialistes d'un domaine, par exemple l'Institut de la gestion financière, l'Institut de gestion générale et la *Financial Analysts Federation*. J'aimerais vous parler de mon expérience de l'une d'entre elles, la *Financial Analysts Federation*.

Un ami, autrefois président de la section d'Ottawa de cette fédération, m'a invité à l'une de leurs réunions de l'année dernière. Ce déjeuner avait lieu à l'hôtel Quatre Saisons et, au dessert, deux analystes du cabinet Gordon Capital nous ont servi des projections financières. Le fait qu'ils n'arrivaient pas à s'entendre ajoutait du piquant à leurs présentations teintées d'humour. Ils ont même abordé la question de la privatisation des sociétés d'État – mon terrain de chasse au Bureau.

Ainsi, lorsque Philip Yung, le responsable du recrutement pour la fédération, m'a invité à entendre Barbara McDougall, ministre d'Etat à la privatisation, parler de privatisation et d'autres sujets, j'ai consenti à investir dix-neuf dollars afin de savoir quelles sont, parmi les sociétés d'Etat qui sont nos clientes, celles qui seraient vendues. J'ai quitté la réunion après avoir entendu un discours intéressant, participé à des échanges d'idées stimulants et savouré un délicieux repas – sans avoir toutefois percé le secret des dieux.

La *Financial Analysts Federation* tient les spécialistes du secteur de l'investissement au courant des événements les plus récents susceptibles de les toucher, ce qui n'empêche pas d'autres personnes qui s'intéressent au domaine d'être admises comme membres associés. Cela peut concerner plus particulièrement certains employés du BVG qui s'occupent de la vérification des investissements.

Si vous désirez des renseignements additionnels, veuillez communiquer avec Philip Yung, responsable du recrutement, au numéro 782-1273. J'espère avoir le plaisir de vous rencontrer au cours de la prochaine réunion, en janvier!



Sir Roy Griffiths (à gauche), le vérificateur général Ken Dye (à droite) et le sous-vérificateur général Ron Warme (au centre)

Prochain numéro

En octobre 1986, le BVG a remporté le prestigieux Prix d'excellence en rédaction de rapports de gestion financière. Ce prix a été institué par le *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* et la firme de consultants Arthur Andersen & Co. Le numéro de mars □ avril 1987 d'*Opinions* comprendra un condensé de la présentation du rapport gagnant. Des articles signés par le vérificateur général Ken Dye et le sous-vérificateur général Ron Warme donneront un aperçu des dessous de la scène qui ont constitué la base sur laquelle s'appuient les rapports de gestion financière du BVG : le personnel, les politiques internes et la philosophie de la gestion.



Victoire au clavier

par Bill Johnston
directeur, Opérations de vérification

Que peuvent avoir en commun les vérificateurs généraux adjoints, les directeurs principaux, les gestionnaires et les vérificateurs? Une certaine inaptitude à taper à la machine! Et qu'ont fait à ce sujet les membres de la joyeuse bande de l'équipe 6? Ils ont pris le taureau par les cornes!

Le système le mieux conçu, utilisé avec le matériel informatique le plus coûteux, demeurera sans attrait si ses utiliseurs ne savent comment s'en servir. Il est vrai que des chercheurs travaillent à mettre au point des machines à écrire à commande vocale, mais le moyen le plus efficace d'entrer des données demeure encore le clavier.

L'équipe 6, qui se prépare à l'utilisation des nouvelles techniques d'informatisation de la vérification (ADAPT), désire en faire l'essai dès leur implantation. À cette fin, le vérificateur général adjoint Doug Deeks a demandé à Crystal Pace, coordonnatrice du traitement électronique de l'information pour l'équipe 6, d'organiser un cours de dactylographie qui servirait également de projet-pilote pour tout le Bureau. Crystal a communiqué avec Leah Thompson, consultante au Conseil scolaire d'Ottawa, qui, avec l'aide de Line Lacombe-Laurin, a mis au point un cours de formation de cinq semaines pour la Direction du perfectionnement et de la planification de carrière.

En septembre et octobre 1986, les membres de l'équipe 6 se sont réunis deux fois par semaine afin de s'initier aux joies de la dactylographie et à l'utilisation du programme WordPerfect. Les douleurs lancinantes provoquées par l'utilisation de doigts habituellement passifs se sont vite estompées et tous ont découvert avec joie que ces appendices articulaires étaient aussi agiles et utiles que l'index. Sous la supervision de Leah et Line, les intrépides vérificateurs se sont lancés à la conquête de leur objectif : taper vingt mots à la minute.

Le cours s'est poursuivi jusqu'au 3 octobre. Néanmoins, certains vérificateurs ont pu terminer plus tôt en complétant avec succès un test supervisé par Line. Quelques membres de l'équipe, dont les directeurs principaux Barry Elkin et John Rutherford, ont passé un test d'évaluation des aptitudes et ont pu être exemptés du cours.

Ce cours de formation fut un réel succès. Cet investissement de vingt heures par personne est bien minime par rapport au temps gagné lors de la rédaction des rapports de vérification. En prime à tout cela s'ajoute le fait que tous les vérificateurs de l'équipe 6 ont fait un apprentissage contrôlé de l'utilisation des ordinateurs et qu'ils ont pu se débarrasser de leur "trouille" de l'inconnu informatique.

Les services de soutien de l'équipe n'ont pas été oubliés. Un cours spécial a été offert à leurs membres, qui ont consacré trois après-midi à se familiariser avec l'utilisation du programme WordPerfect. Sous la direction de Line et du directeur Bill Johnston, le cours leur a permis de pouvoir mieux utiliser WordPerfect et de servir de personnes ressources auprès de leurs collègues.



Line Lacombe-Laurin supervise les exercices au clavier du directeur principal Wayne Cluskey.

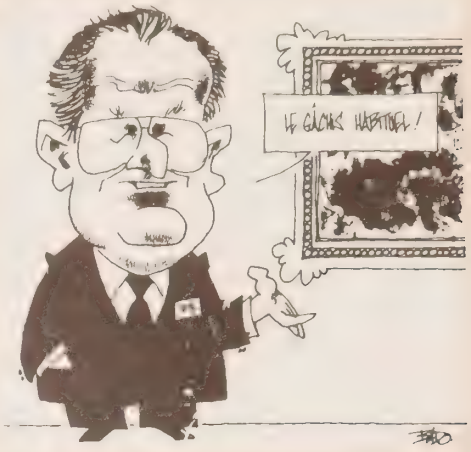
Le vérificateur général estime que le Conseil du Trésor n'a pas été suffisamment informé pour prendre une décision éclairée au sujet de l'établissement de Port-Cartier. Il aurait certainement dû être informé de la capacité excédentaire des établissements à sécurité maximale au Québec, ajoute-t-il.
Marie Tison
Le Droit
Le 22 octobre 1986

Le vérificateur Dye... devrait se battre contre l'enterrement annuel réservé à son rapport. Si, pour lui "gérer, c'est donner des résultats", il doit prendre tous les moyens, dont une tournée à travers le pays si nécessaire, pour garder dans l'actualité les records peu enviables de l'administration fédérale.
Vincent Cliche
Le Soleil
Le 23 octobre 1986

Le vérificateur général, Kenneth Dye, fait purement et simplement de la politique en dénonçant l'implantation du pénitencier de Port-Cartier. C'est ce qu'estime le maire de Port-Cartier, Anthony Detroio. Selon lui, le vérificateur général a parfaitement le droit et le devoir de formuler des mises en garde à l'endroit du gouvernement. Mais il outrepasse son rôle quand il affirme qu'un pénitencier n'est pas nécessaire à Port-Cartier ou ailleurs. Le vérificateur général fait de la politique en plus de la vérification.
Marc St-Pierre
Le Soleil
Le 23 octobre 1986

Le vérificateur général du Canada, Kenneth Dye, est assurément un optimiste inconditionnel pour trouver des signes encourageants dans l'attitude du gouvernement actuel face à l'administration des deniers publics. Après avoir fouillé, depuis six ans, dans les déchets financiers et comptables de l'État fédéral, il est évident que la moindre manifestation d'intérêt de la part d'un gouvernement pour une meilleure gestion peut lui apparaître comme un extraordinaire souffle d'air frais.
Vincent Cliche
Le Soleil
Le 23 octobre 1986

M. Dye fournit au ministre des Finances l'occasion rêvée de passer un bon coup de balai, de récupérer des fonds pour réduire son déficit, et diminuer le taux de taxation des particuliers au lieu de les surtaxer.
Guy Rondeau
La Presse Canadienne
Le 3 novembre 1986



Le Droit
Le 23 octobre 1986

Quant au ministre des Affaires des anciens combattants George Hees, victime des critiques du vérificateur qui reproche aux fonctionnaires de son ministère d'avoir versé en trop 9,4 millions de dollars à des prestataires, il a été le seul membre du Cabinet à commenter le rapport et à en faire l'éloge.
La Presse Canadienne
Le 22 octobre 1986

Mettre de l'ordre dans la maison : telle était l'ambition avouée du Parti conservateur fédéral lorsque Brian Mulroney fit campagne à l'été 1984. Après deux ans d'administration, cette tâche est en bonne voie de réalisation, selon l'intransigeant vérificateur général, Kenneth Dye. Il n'y a pas de raison de douter de la parole professionnelle de cet employé du Parlement : ainsi donc les contribuables savent-ils qu'il est généralement fait meilleur usage de leurs impôts. Tant mieux!
Pierre Tremblay
Le Droit
Le 23 octobre 1986

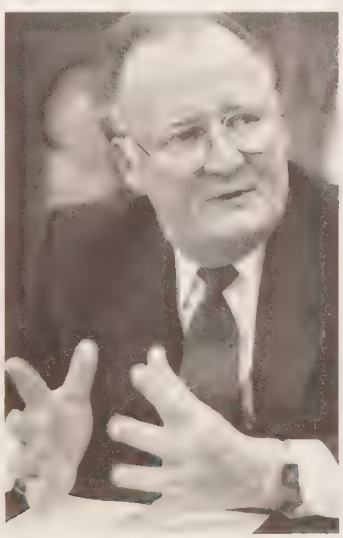
Le vérificateur général du Canada, M. Kenneth Dye, connaît ces jours-ci son moment de gloire annuel. Notre système lui confère ce privilège enviable de promener, une fois par année, sa puissante lampe de poche dans les sous-sols de l'administration fédérale pour nous y montrer les biens qui y pourrissent et les rats qui s'en régalent... Le rapport du vérificateur est éminemment utile.
Claude Bruneau
Le Nouvelliste
Le 23 octobre 1986

la façon de traiter les inventaires, et la question de savoir si le gouvernement devrait ou non remplacer sa comptabilité mensuelle par une comptabilité d'exercice. J'ai rencontré récemment le ministre des Finances, Michael Wilson, et j'ai reçu, vendredi dernier, une lettre de Brian Mulroney, dans laquelle il me disait que l'amélioration des rapports financiers constitue une priorité pour son gouvernement. J'en suis ravi.

D'ici la fin de votre mandat en tant que vérificateur général, vous serez appelé à publier quatre autres rapports annuels. Y a-t-il des questions précises que vous prévoyez aborder?

Depuis mon entrée en fonction, je poursuis deux objectifs. Premièrement, je veux inculquer aux fonctionnaires le sens des responsabilités et de l'économie en ce qui concerne l'utilisation des fonds publics; j'en ai d'ailleurs parlé dans mon Rapport de cette année. Il est bon de rappeler cette préoccupation aux décideurs, et il est fort probable que je reviendrai à la charge car c'est en exerçant des pressions que j'atteindrai mon but. Deuxièmement, je veux faire du BVG l'un des organismes de vérification les plus compétents. Nous sommes sur la bonne voie, grâce à nos employés formidables. Dans le but d'accroître l'efficience du Bureau, nous sommes en train de mettre en place un programme interne de rentabilisation. Nous pouvons afficher un taux de professionnalisme élevé tout en réduisant les dépenses. Pour ce faire, il suffit de déceler les points faibles du Bureau, puis d'y remédier. À mon avis, il s'agit là d'une méthode de gestion efficace.

En tant que président du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de la Fédération internationale des comptables, je serais enchanté de jouer un rôle important dans l'adoption de principes de comptabilité et de vérification généralement reconnus dans le secteur public. Ce serait une première qui viendrait couronner mes efforts.







Personne ne s'attend à ce que Kenneth Dye soit aimable et souriant; comme vérificateur général du Canada, son rôle est d'examiner avec sévérité la gestion financière du gouvernement et d'en rapporter les manquements a la Chambre des communes. Il est donc important de souligner que, dans son Rapport annuel, il se félicite des progrès faits par le gouvernement dans la gestion des fonds publics. Il constate un nouvel esprit d'économie et de coopération avec ses propres services qui doit réjouir les contribuables.
Frédéric Wagnière
La Presse
Le 24 octobre 1986

Bref, le sixième rapport de M. Dye à la Chambre des communes confirme, s'il en était besoin, le rôle vital du vérificateur général, surtout en période de crise économique et de restriction budgétaire. L'opposition et le gouvernement devraient donc s'en inspirer plus largement. On ne saurait trouver meilleur instrument pour mesurer la santé du trésor fédéral, la pertinence du Parlement et la crédibilité du gouvernement auprès des contribuables.
Jean-Claude Leclerc
Le Devoir
Le 23 octobre 1986

Voulez-vous dire par là que le Bureau devrait restreindre l'étendue de ses vérifications intégrées? Il faudrait d'innombrables ressources pour examiner tous les programmes d'un ministère. Est-ce que le Bureau procédera dorénavant à une vérification restreinte, notamment dans les grands ministères?

Nous avons déjà divisé notre travail en plus petites tranches. Ainsi, nous avons divisé le ministère des Transports en trois grands secteurs et, dans le cas du ministère de la Défense nationale, nous vérifions certains programmes tous les deux ans.

Est-ce que cette façon de procéder incite les vérificateurs à ne rechercher que les problèmes?

J'espère bien que non. Nous ne classons pas les programmes en deux catégories, les bons et les mauvais. Nous tâchons simplement de fournir des exemples de situations où le gouvernement n'a pas appliqué des principes de gestion valables. Je conviens que l'objet même d'une vérification consiste à souligner les questions qui nécessitent une amélioration, mais j'espère bien qu'aucun des vérificateurs de mon Bureau ne recherche le sensationnalisme. Ce serait une attitude tout à fait injuste envers les entités que nous vérifions.

Dans la section du chapitre 1 réservée aux "bonnes nouvelles", vous mentionnez certaines améliorations dans la façon dont le gouvernement et les ministères utilisent les fonds publics. Est-ce que la situation s'améliore vraiment?

Oui. Le gouvernement réagit plus favorablement à nos rapports. Nous en saurons davantage sur cette tendance l'an prochain, lorsque nous publierons les résultats du suivi de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers (ÉGCF). Les résultats de l'Étude initiale, publiés il y a dix ans, constituent notre point de repère. Au cours du suivi de l'ÉGCF, nous examinerons la gestion financière dans l'ensemble de l'administration fédérale et je serai plus en mesure d'évaluer la situation de l'État. Il se peut qu'elle soit restée la même, qu'elle se soit détériorée ou qu'elle se soit améliorée. D'après moi, nous constaterons des améliorations marquées dans certains secteurs, mais une détérioration dans certains autres.

Toujours dans cette section consacrée aux "bonnes nouvelles", vous citez quelques-uns des progrès réalisés. Est-ce que le chapitre sur le suivi sert à quelque chose?

C'est la deuxième année que nous préparons un tel chapitre et le Comité des comptes publics ne sait toujours pas ce qu'il en fera. Pour ma part, j'encourage fortement le CCP à examiner ce chapitre parce qu'il énumère les progrès réalisés. Le CCP pourrait examiner les sections du chapitre qui portent sur les secteurs où le BVG a noté une absence de progrès, notamment dans le cas des Musées nationaux du Canada.

Dans votre Rapport, vous parlez de l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux (ÉRFGF), terminée récemment, et vous discutez de ses répercussions possibles sur la façon dont le gouvernement canadien présente ses états financiers. Pensez-vous que les Comptes publics de cette année appliquent les recommandations formulées dans le cadre de l'ÉRFGF?

L'année fut marquée de progrès considérables. En effet, des données relatives au Compte d'assurance-chômage et au Compte du fonds des changes sont maintenant consolidées avec les états financiers du gouvernement, ainsi que des données relatives aux prêts de faveur. Les comptes de 1986 renferment dix-sept notes de vérification, comparativement à dix en 1984. Des améliorations ont été apportées, mais il reste de nombreuses autres questions à régler, notamment l'actif à long terme, la comptabilisation des régimes de pension,







Je ne suis pas du tout d'accord. Mon Bureau vérifie l'application de politiques et non les décisions stratégiques du gouvernement. Lorsque certains disent autrement, je leur demande de me fournir des exemples.

Par exemple, au chapitre 1, vous dites que l'un des programmes de la CEIC n'a pas eu pour conséquence de créer des emplois, mais plutôt de verser des subventions à certaines régions qui sont chères à certains hommes politiques. N'est-ce pas là justement s'immiscer dans le domaine des enjeux politiques?

Mais non, il s'agissait simplement d'une vérification des résultats d'un programme, non la vérification d'une décision politique.

Dans vos rapports annuels antérieurs, lorsqu'il était question de secteurs problèmes, vous laissiez sous-entendre que les dirigeants des ministères en étaient responsables. Maintenant, vous dites que, très souvent, ce sont les politiciens qui imposent ces décisions coûteuses aux ministères.

Nous cherchons simplement à accroître le sens des responsabilités des décideurs, qu'il s'agisse de bureaucrates ou de politiciens. Il est trop souvent arrivé qu'un bureaucrate encoure le blâme au sujet d'une question qui, en fait, s'insérait dans le cadre d'une orientation prise par le gouvernement, et j'estime que c'est injuste. Un programme peut être créé pour une raison d'ordre politique, c'est d'ailleurs une tradition canadienne qui présente de nombreux aspects positifs. Mais si des politiciens ont pris une décision stratégique, il est normal qu'ils en soient tenus responsables puisqu'ils doivent rendre des comptes aux citoyens qui les ont élus. C'est ça la politique. Mais, pour exiger qu'on leur rende des comptes à propos d'une décision stratégique, les Canadiens doivent savoir qui a pris cette décision.





Dans un chapitre du Rapport, vous discutez de l'utilisation des dépenses fiscales pour la mise en place de programmes, et vous reprenez cette question au chapitre 1. Pensez-vous que les dépenses fiscales ne devraient pas être utilisées?

Mais pas du tout. Dans le Rapport, nous disons simplement que les dépenses fiscales représentent une façon complexe et coûteuse de réaliser des programmes et, comme elles sont très élevées, elles devraient être gérées adéquatement, tout comme les programmes financés à l'aide de dépenses directes. Par ailleurs, ces dépenses devraient être gérées de façon à pouvoir déterminer si les programmes permettent ou non d'obtenir les résultats escomptés.

Voulez-vous dire qu'il faudrait créer un nouveau service chargé de contrôler les dépenses fiscales?

Je n'ai pas l'habitude de suggérer l'élargissement de la fonction publique et, par le fait même, l'augmentation des dépenses de l'État, mais il arrive que l'on doive dépenser de l'argent en vue d'en économiser par la suite. Les dépenses fiscales doivent être contrôlées. L'absence d'un tel contrôle est une preuve d'irresponsabilité. Il serait sage de mettre au point un système qui limite les risques associés aux dépenses fiscales et qui permette au gouvernement de se renseigner sur les programmes et le processus en général. À l'heure actuelle, le gouvernement canadien avance à l'aveuglette.

En survolant les rapports les plus récents, j'ai cru remarquer que le Bureau avait modifié sa méthode de vérification par rapport à celle des années précédentes. En effet, le Bureau insistait antérieurement sur les systèmes financiers et les systèmes de gestion, alors que maintenant il s'intéresse également à la réalisation proprement dite des programmes.

Le chapitre sur les pêches dans le Pacifique et en eaux douces montre bien l'évolution de notre approche de vérification, c'est-à-dire que nous orientons maintenant notre travail vers les programmes plutôt que vers les systèmes. Je crois que nous avons enfin réussi à mettre au point un outil de travail plus utile pour les parlementaires. En améliorant nos méthodes de travail, nous sommes parvenus à définir plus rapidement les problèmes et à les analyser plus profondément. De plus en plus, mon Bureau s'intéresse à la vérification des résultats de programmes plutôt que celle de systèmes généraux, comme c'était le cas auparavant.



Entretien

Le 12 novembre 1986, le directeur principal aux Communications, Desmond Kimmitt, rencontrait Kenneth Dye afin de discuter du ***Rapport annuel de 1986 du vérificateur général présenté à la Chambre des communes****. Voici les points saillants de cet entretien.*

Desmond Kimmitt : Les médias d'information ont, naturellement, accordé beaucoup d'importance au chapitre qui porte sur le Service correctionnel du Canada et, plus précisément, à la décision du gouvernement de construire un pénitencier à Port-Cartier. Cette attitude a-t-elle eu pour effet de diminuer l'attention accordée aux questions plus importantes soulevées dans votre Rapport?

Kenneth Dye : L'intérêt des journalistes pour cette question est compréhensible, mais je ne crois pas qu'il soit plus marqué que par les années passées. Les médias d'information et les parlementaires ont choisi de faire du pénitencier de Port-Cartier le point de mire du Rapport de 1986. Les thèmes et messages les plus convaincants du Rapport se retrouvent toujours dans les articles rédigés par les journalistes les plus sérieux et font surface au cours des réunions subséquentes du Comité des comptes publics (CCP).

Quels chapitres du Rapport de 1986 présentent un intérêt particulier pour le CCP?

Les membres du Comité ont commencé à examiner le ministère des Travaux publics, après quoi ils examineront le chapitre sur le Département des assurances. Il s'agit d'une question qui se prête bien à une étude plus poussée, surtout depuis que les médias l'ont abordée d'un point de vue alarmiste. Dans notre Rapport, nous avons simplement indiqué que le Département ne remplissait pas son rôle de supervision de façon aussi rigoureuse qu'il le pourrait, mais la presse a donné de l'importance à la question. C'est un chapitre qui devrait intéresser particulièrement le CCP.

Au chapitre 1, qui constitue un sommaire des grandes questions abordées dans le Rapport, vous vous servez de la question du pénitencier pour illustrer une préoccupation plus grande. En effet, vous soulignez que certains programmes, bien que créés pour répondre à des objectifs ministériels précis, satisfont également à des objectifs secondaires d'ordre politique. Vous ne critiquez pas cette façon de procéder, mais vous indiquez que les objectifs sont souvent vagues alors qu'ils devraient être clairs, nets et précis.

Je n'ai rien contre les objectifs secondaires ou les objectifs secondaires qui deviennent des objectifs primordiaux. Néanmoins, comme bon nombre de projets ont des buts multiples, il faut que les gestionnaires ou politiciens fassent un effort pour définir adéquatement leurs objectifs. Ils doivent rendre publics leurs buts lorsqu'ils dépensent l'argent des contribuables. Autrement, il est impossible pour le CCP ou mes vérificateurs de déterminer dans quelle mesure l'État atteint l'optimisation des ressources.

Depuis l'adoption de la Loi sur le vérificateur général, en 1977, le Bureau procède à la vérification de l'optimisation des ressources et certains observateurs prétendent que le vérificateur général est désormais appelé à formuler son opinion au sujet des décisions politiques prises par le gouvernement en place.





KMD vous parle



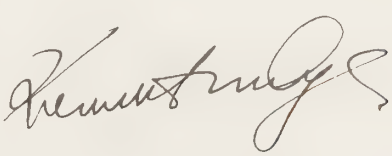
Près de quatre années ont passé depuis la parution du premier exemplaire d'*Opinions*, la revue du Bureau du vérificateur général. Dans sa première édition, à l'été 1983, je soulignais : "Dans la conjoncture actuelle, les bonnes communications sont devenues essentielles. Je voudrais que cette nouvelle revue fasse connaître les initiatives importantes du Bureau dans le domaine de la vérification et qu'elle reflète aussi l'entrain et le caractère intellectuel qui prévalent au Bureau."

Je sais qu'*Opinions* compte de nombreux lecteurs car plusieurs personnes m'en parlent et nous recevons régulièrement des demandes de renseignements suite à la parution d'articles qui traitent, par exemple, d'innovations technologiques. La revue représente donc un outil efficace pour faire connaître les activités du BVG.

À mon avis, *Opinions* reflète l'esprit et le caractère intellectuel du Bureau, d'où son utilité pour les étudiants et les autres personnes qui envisagent de faire carrière au BVG. De plus, cette tribune permet aux employés de communiquer certains concepts et, comme la revue est distribuée à tous les employés ainsi qu'à des abonnés tant au pays qu'à l'étranger, elle permet de faire connaître aux lecteurs les activités des directions générales, directions, équipes et bureaux régionaux du BVG.

Cependant, il y a toujours de la place pour de l'amélioration et, dans cette optique, nous avons préparé un bref questionnaire que nous enverrons à tous les lecteurs d'*Opinions* d'ici quelques semaines. Vous n'aurez besoin que de quelques minutes pour le remplir. Je vous serais personnellement reconnaissant de bien vouloir prendre le temps d'y répondre.

Je crois que les bonnes communications sont essentielles et que le Bureau se doit de les encourager.



Kenneth M. Dye, FCA

TABLE DES MATIÈRES

KMD vous parle 1

Le Rapport annuel du vérificateur général à la Chambre des communes

Entretien 2
Desmond Kimmitt, directeur principal à la Direction des communications, rencontre le vérificateur général Kenneth Dye au sujet du Rapport annuel de 1986

Coupures de presse 5
Un survol des commentaires des journaux canadiens sur le Rapport annuel de 1986

Présentation 16
La présentation du Rapport annuel de 1986 aux employés

Victoire au clavier 7

Le réseau 8

Voyage en contrées lointaines 9

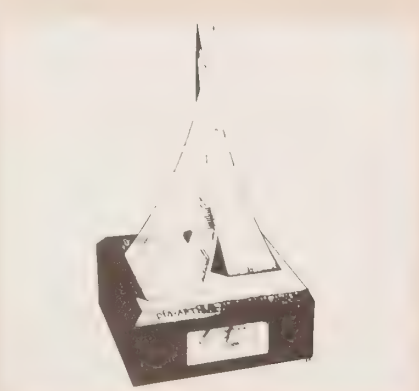
Dernière missive avant l'heure du départ 10

Portraits 11

Opinions est publié tous les deux mois par la Direction des communications. Veuillez adresser votre correspondance et les changements à la liste de diffusion à :

Opinions, arrêt 11-13
Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, tour ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 5 No. 1



Prochain numéro

Le Prix d'excellence en rédaction de rapports de gestion financière

Opinions

Directeur principal
Desmond Kimmitt

Rédactrice
Eliane Gaudet

Rédactrice adjointe
Diane Vachon

Photographie
Philip Hannan

Merci à

Traitement des textes
Liz Dowd
Wendy Bannister

Traduction
Rodrigue Guibord
Ann Hutchison
Jacques Rousseau
Yvon Thivierge

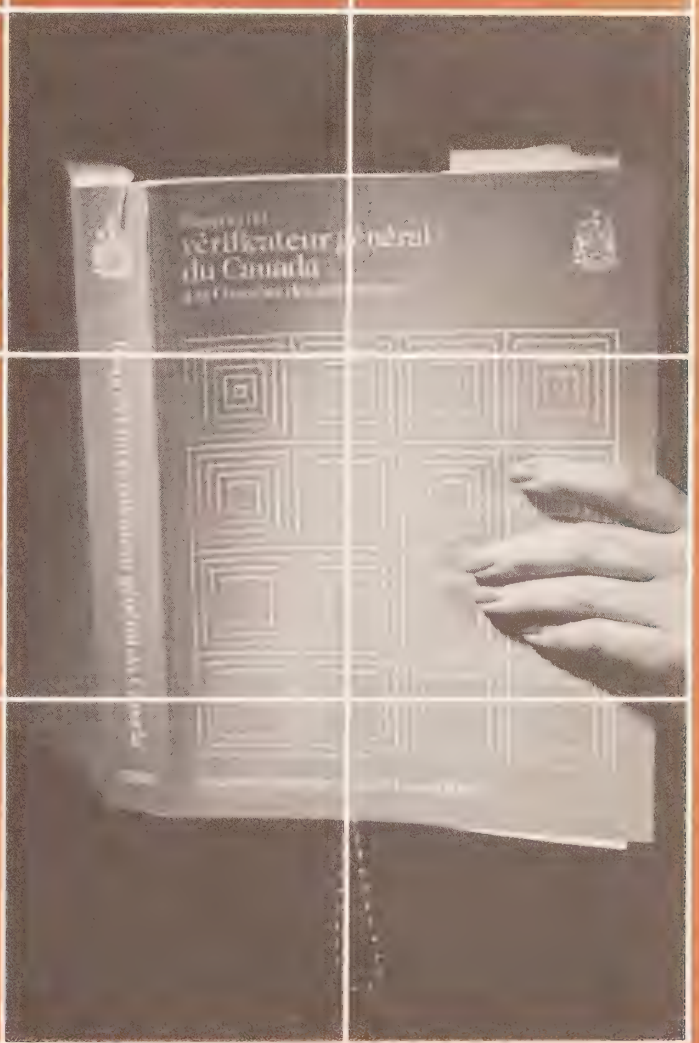
Conseillers à la rédaction
Maurice Cutler
Mark Hill
Pierre Roure
Ed Rowe
Ron Thompson

Coordonnateur de la liste de diffusion
David Hackett

Impression
M.O.M. Printing

Opinions

Bureau du vérificateur général du Canada



janvier □ février 1987

CAI
AG
-Ø63

Opinions

Office of the Auditor General of Canada



March □ April 1987

CONTENTS

The CIPFA-Arthur Andersen Financial Management Reports Award

From the Corner Office 1
Auditor General Kenneth Dye emphasizes that a management system is only as good as the soundness of the management philosophy that supports it.

Reporting: An OAG Watchword 2
Kenneth Dye spells out the three factors that prompted the OAG to submit an entry in the competition for the Financial Management Reports Award.

"Win It!" 4
Deputy Auditor General Ron Warme acknowledges the staff members who played a key role in preparing the OAG submission.

The Integrated Financial Management Reporting System of the Office of the Auditor General of Canada 5
A summary of OAG's winning entry

Shaping the Practice: The Seventh Annual Conference of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation 15

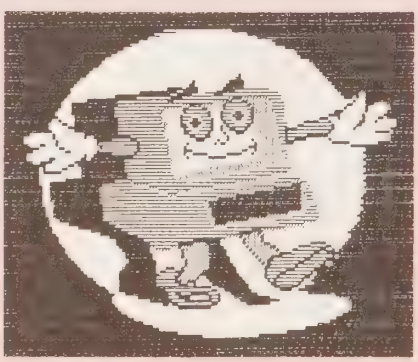
The Government Services Group Meets the Microcomputer Challenge 18

Delegates from China's Audit Administration Visit the OAG 21

Profiles 22

Opinions is published every two months by the Communications Group. Please address all correspondence and changes to mailing labels to:

Opinions, stop 11-13
Office of the Auditor General of Canada
240 Sparks Street, West Tower
Ottawa, Ontario
K1A 0G6



Next Issue

Communications Technologies in the Office of the Auditor General of Canada

ISSN 0822-1014 Vol. 5 No. 2

Opinions

Principal
Desmond Kimmitt

Editor-Publisher
Eliane Gaudet

Associate Editor
Diane Vachon

Photographer
Philip Hannan

Production Assistant
Lynda Sayer

Special thanks to

Electronic Resources Co-ordinator
Liz Dowd

Translators
Rodrigue Guibord
Ann Hutchison
Jacques Rousseau
Yvon Thivierge

Editorial Advisers
Yvan Gaudette
Henry McCandless
Ginette Moreau
Pierre Roure
Ed Rowe
Ron Warme

Mailing List Co-ordinator
David Hackett

Printer
M.O.M. Printing

From the Corner Office



This issue of *Opinions* describes the integrated financial management reporting system employed in the Office of the Auditor General (OAG). Submitted as an entry in the competition for the Financial Management Reports Award sponsored by the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) and Arthur Andersen & Co. Management Consultants, the OAG system won first place.

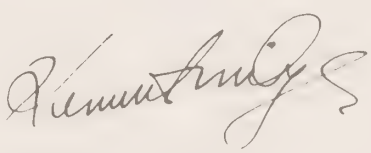
I am very proud of that distinction. But I would wish to emphasize that our system is indeed a system – an instrument that helps us to deploy and manage our resources as effectively as possible. The significant thing, I believe, is that we have attempted to incorporate into our financial management reporting system something of our thinking about management – our management philosophy – in this Office. And it's the thinking, the management ideas that are important, not the system in itself.

Space does not permit me to spell out those management ideas in detail. However, they begin with the recognition that people are an organization's most vital asset. This means that there must be a commitment to openness and good communication – the fashioning of an environment where people are encouraged to be creative, to come up with new approaches. The notion that one or more people at the top can generate all the ideas, and everybody else just follow along, is totally outmoded in these complex times. New ideas, new ways of doing things better must originate from throughout the organization.

That has happened here with concepts such as our Federal Government Reporting Study, with IDEA (Interactive Data Extraction and Analysis), and with our financial management reporting system itself.

Other elements contributing to our management philosophy include an ongoing interaction with our major client, Parliament, and our other clients – the entities we audit – to find out if what we are doing is really useful to them; and the principle that if something needs doing, it should be done with a sense of urgency. Most important of all, perhaps, is our belief that people should enjoy what they are doing, that it should be fun to go to work. These concepts, along with a number of others, contribute to the management ideas that have been built into the financial management reporting system that won us the CIPFA-Arthur Andersen Award.

But, I repeat, it is not the system in itself that matters. What is truly important is the commitment to good management that lies behind the system.



Kenneth M. Dye, FCA



Reporting: An OAG Watchword

by Kenneth Dye
Auditor General of Canada

I have been asked by *Opinions* to write something about the Office's participation in the competition for the Financial Management Reports Award, recently instituted by the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA), and Arthur Andersen & Co. Management Consultants. I am very pleased to do so.

I learned about the newly established competition in 1985, when I was visiting the United Kingdom. I decided then and there that my Office should take a shot at winning it.

Three factors lay behind our submission. The first was my ongoing concern that government departments and other public sector bodies should operate with the greatest degree of economy and efficiency possible and find the means to both achieve and monitor that economy and efficiency. The second factor was my conviction that a public sector audit office should, above all others, have the motivation and the ability to set an example in this area. The third element was that the Canadian government is requiring all entities employing public funds to achieve more with less – to provide improved services with no increase in funding. Let me spell out these three factors.

The Auditor General of Canada is appointed for a non-renewable term of ten years. Since the second world war, the government has always appointed a chartered accountant from the private sector to this position. That is my own background. Until 1981, I was a partner in a Vancouver firm of chartered accountants, where most of my clients were small or medium-size businesses. To achieve any kind of profit, these businesses needed to maximize their efficiency and, of course, our own firm was deeply conscious of the same bottom line in all our activities.

On my appointment as Auditor General in early 1981, I was catapulted across the country into an almost entirely new world – the public sector. One of my many first impressions was of the high calibre and competence of public sector managers. However, I also quickly realized that these senior managers received more plaudits for getting the job done than they did for getting the job done at least cost. The demand – very often the political demand – was to achieve results. Achieving them with minimum resources was regarded as being of secondary concern. That may be changing, a point I will return to. However, from the first, one of my priorities as Auditor General has been to instil a sense of thrift in all public servants, whether appointed or elected. I believe that our integrated financial management reporting system reflects, in the environment of our Office, this need to be careful in our use of public money.

Encouraging thrift lies at the heart of my own mandate. That brings me to my second motive in competing for the CIPFA-Arthur Andersen Award. In 1977, the Auditor General Act took the OAG explicitly into the value-for-money auditing era, and it is generally acknowledged that our Office has been a pioneer in the field. However, it is not an easy task to inform Parliament on whether or not a department has expended money with due regard for economy and efficiency. One of the problems is that the mechanisms for controlling and monitoring costs often do not exist.

Well, it is important to attempt to practise what one is preaching to others. I therefore had a strong personal incentive to put in place in the OAG a system that would provide accurate and timely financial and operating reports. With such a system, we can now measure where, how and why our resources are being expended, which is a major step toward expending them with the greatest effectiveness possible. I should add, in passing, that our having won the Financial Management Reports Award has sparked considerable interest here in Ottawa. We are receiving many inquiries from other departments and publicly funded entities about our financial management reporting system.

The third element in the development of our system is the one to which I promised to return – the fact that the Government of Canada is requiring its departments and agencies to achieve more with less. This has meant an

overall downsizing, but it has in no way decreased the demand for government services. The result has been inevitable and, from an Auditor General's point of view, encouraging. In early 1986, the Clerk of the Privy Council and the Secretary of the Treasury Board sent a memorandum on tighter resource management to all deputy ministers and heads of agencies. It addressed the need "to modify our 'corporate culture' by reorienting it toward saving rather than spending" and went on to promise recognition for "those managers and departments who achieve their program objectives within budgets".

Such language warms my Auditor General's heart; it also strikes very close to the bone as far as my own Office is concerned. Over the last few years, a more exacting accountability regime has been developed for Canada's Crown corporations, and the new legislation greatly extends the responsibilities of the OAG. However, our resources have seen no comparable increase. So, in very practical terms, we must also achieve more with less. To deploy our people and our money as effectively as possible has therefore become a real concern.

All of which is to say that our integrated financial management reporting system has, at least in part, been born of sheer necessity. We needed an accurate and timely set of integrated financial and operating reports.

I have already mentioned the fortuitous circumstances that allowed me to learn about the newly established CIPFA-Arthur Andersen Financial Management Reports Award. And it can be readily seen how the objectives of the Award – "if management is to take financial decisions that will improve both efficiency and effectiveness, then it requires clear and economically presented reports on key matters" – closely parallel my own motivation in developing OAG's integrated financial management reporting system. Our participation in the competition was therefore based as much on a desire to share our system with other public sector entities as it was to compete for the Award. Needless to say, though, we were delighted to have authored the winning entry. I express my gratitude to the panel of judges for so honouring an overseas entry. The Award will have a place of distinction in Ottawa for the year that it is in our possession.

In presenting the CIPFA-Arthur Andersen Award to the OAG, the chairman of the panel of judges, Sir Roy Griffiths, was kind enough to say that the OAG report "stood out as being clear, well presented and indeed compelling ... The best reporting system in the world fails if its presentation, however timely and relevant the content, is poor."

Sir Roy did not know that he was enunciating a principle that has been of the highest importance to me since becoming Auditor General – that my Office is as much in the business of reporting as it is in the business of auditing. It is possible to perform the most exact and far-reaching audits and all to no avail if we fail to communicate to our primary client, the Parliament of Canada, what our audits mean. So clarity of presentation – in words and graphics – has become a watchword at the OAG.

Finally, then, I would be remiss if I failed to commend our Administrative Services Branch, who developed our integrated financial management system, and those who put together our winning entry. With such enthusiastic, dedicated and professional staff members, an Auditor General can be a very happy man.

OAG Wins International Award

In the fall of 1985, the United Kingdom's Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) and Arthur Andersen & Co. Management Consultants announced the inauguration of the CIPFA-Arthur Andersen Financial Management Reports Award. Designed to foster better control of costs and achievements in the public sector, the annual competition was launched to seek the best examples of current financial management practices. The 1986 entries were expected to demonstrate how clear, regular and economically presented internal reports contribute to good financial management. Such reports were to cover not only spending but also achievements and recommendations for action.

In October 1986, at the CIPFA Conference held in Birmingham, England, Sir Roy Griffiths, chairman of the judging panel, announced the 1986 winner of the Award: the Office of the Auditor General of Canada.

He described OAG's financial management reporting system as "well planned and well designed. The reports are timely and used as a vital part of management control ... It quite definitely illustrates management professionalism of a high order. I emphasize that reports of this standard are a pleasure to see and to use ... Congratulations to the Office of the Auditor General of Canada for the entry *An Integrated Financial Management Reporting System!*"

"Win It!"

In this article, Deputy Auditor General Ron Warme acknowledges, in a personal and spontaneous way, the OAG staff members who played a key role in preparing the Office entry for the CIPFA-Arthur Andersen competition. However, he neglects to underline his own contribution to this team effort – his leadership, enthusiasm and knowledge of financial management practices were important ingredients in the preparation of OAG's report.



Late in 1985, Auditor General Ken Dye returned from England and presented me with an interesting challenge. He had learned of the new CIPFA-Arthur Andersen Award during his trip and his challenge was very clear. *"Win it!"* he said.

For those of you who don't know Ken Dye as well as some of us, let me share with you one aspect of his personality: he does not like to eat someone else's dust or smell their exhaust. Stated more simply, coming second is just not good enough! This made his challenge even more stimulating. We had no idea who the other participants were or from where they were coming. Since this competition was being held for the first time, we did not know what standards would be used and had only a vague idea of the nature of the judging policy. Nevertheless, faced with the statement *win it*, we set out to do so!

The next article in this issue of *Opinions* contains a summary of our entry, therefore I won't describe it. Instead, I would like to explain the process we used to put it together.

It should be clearly stated that Ken Dye played a key role in controlling the quality of our submission. The first draft that we put together – although of a competitive calibre – did not pass muster with Ken. So we reworked it. We added examples of how we link our budgets to our results and place ourselves in the position to take corrective action if necessary. After many of these exercises, we finally had a product that we could be proud of.

Wayne Gilmour, our Director of Finance, played a key role in preparing our submission. With the assistance of the Graphics group, he developed the charts and graphics that illustrated our various internal documents in a clear and meaningful way. In fact, many Finance staff members played key roles in assuring the quality of the finished product. For example, Bill Beaudoin, our Comptroller, always provided the necessary critical comments to each and every statement that we were making.

But, while it is an honour to receive such an award, we must keep in mind that the system we described in our entry has to work in real life. And it does! It is the sustained dedication of staff members like Sylvie Trudel and Irene Dumouchel that contribute to making it all happen. It is always easier to enter and win a competition such as this one when the entry describes something that works instead of something that is theoretical. Team effort in an exercise such as this one is vital to any hope of putting together a winning entry.

We finally submitted our entry early in 1986. We found out that we were the first entry to be received by the sponsors of the Award and that we were on a winning track when the Director of CIPFA, after providing Ken Dye with the confirmation that our entry was proceeding to the next judging stage, said: "I am pleased to say that your submission has caused a great deal of interest – and some envy I might add." We were also told that our entry was the only one that did not require further explanation or modification since it followed the ground rules that were set out in the competition documents.

It was a great privilege for me to accompany Ken to Birmingham, England, in the fall of 1986, to receive the Award and to hear Sir Roy Griffiths, chairman of the judging panel, congratulate Ken for OAG's entry. I would therefore like to thank and congratulate, one more time, the Office team who helped prepare our submission, not only because we did *win it*, but also because doing so brought a great deal of international attention to the Office of the Auditor General of Canada.



The Integrated Financial Management Reporting System of the Office of the Auditor General of Canada

This is a summary of OAG's award-winning report.

Introduction

The following text and illustrations describe the integrated financial management reporting system of the Office of the Auditor General of Canada (OAG).

OAG's financial management reporting system reports both financial results and operational statistics. To be meaningful, results must be compared against a standard or budget. For this reason, this paper begins with a brief overview of the Office's planning and resource allocation system.

After this initial description of the planning and resource allocation system, the financial management system is explained and the management reports produced are illustrated. Since human resources costs (salaries, wages and benefits) and travel costs represent about 80 percent of all Office expenditures, the financial management reports used to control these costs will receive the emphasis in this paper.

In short, this paper will show how financial management reports that incorporate both financial and operational data, when combined with internal financial controls, provide a means for management to take action as problems occur. This, to the OAG, is the essence of effective management.

Objective

The objective of OAG's financial management reporting system is to provide an accurate and timely set of integrated financial and operating reports so that management at each level is informed and has the necessary information to take corrective action if required.

Why does this system meet the objective set for it? First, it is accurate: the financial and input controls give managers full confidence in the integrity of the information. Second, it is timely: all data is in an on-line computer database and is available daily. A fully integrated set of financial management reports is also provided to all levels two weeks after the end of the month. Third, it is performance-oriented: financial as well as operational information facilitates the comparison of resource consumption to achievements. And, finally, it is unique in that all OAG employees, from the most junior staff member to the Auditor General, report time. Time is budgeted and reported weekly to the nearest tenth of an hour. Everyone participates!

Office Organization

For the purposes of financial and operational management, the OAG is organized into three branches. Each branch is in turn organized into groups. There are 34 groups in the Office, and each is subdivided into cost centres, which in turn are comprised of a series of projects.

OAG's financial management reporting system is designed to report on a detailed basis to managers at the project level and at each subsequent level, up to the Executive Committee. The information is progressively summarized as it moves up through each reporting level.

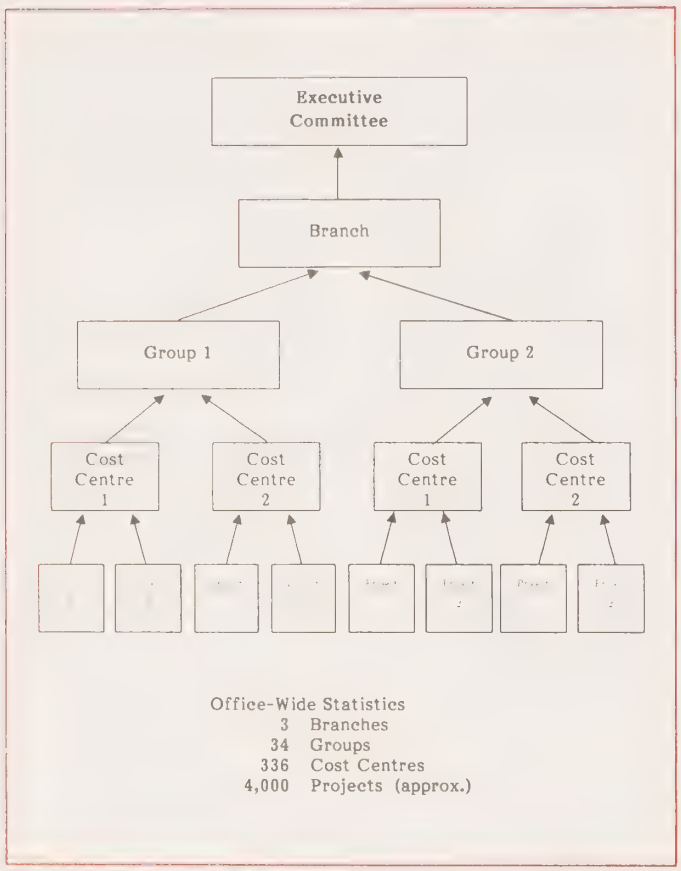
The Office's largest branch – the Audit Operations Branch – represents about 70 percent of all expenditures and is divided into 13 audit groups. Each group is responsible for the audit of organizations ranging in size from a few hundred thousand dollars to several billions of dollars in expenditures. Each group performs, on average, about 20 audits annually.

Each audit is referred to as a cost centre. For example, the audit of the federal Department of Transport is a cost centre. Each cost centre is the responsibility of an audit principal – the equivalent of a partner in a public accounting firm in the private sector – who is responsible for one or more cost centres. Resources are budgeted, utilized and reported against the cost centre. Cost centres are then further divided into a series of projects by cost centre managers to facilitate the deployment of their audit staff.

OAG's financial management reporting system has been designed to monitor and report with emphasis at the group and cost centre levels. If control is maintained at these levels, control at the branch and total Office levels is virtually assured.

In order to graphically describe the financial management reporting system, the illustrations included in this paper deal with a single group. They have also been simplified in terms of the magnitude of the resources and the number of cost centres.

The following chart illustrates how data are "rolled up" in OAG reports:



Planning and Resource Allocation

The planning function in the OAG begins with the strategic priorities established each year by the Executive Committee. From the strategic priorities, a multiyear plan is developed, which identifies future audits and their timing.

Global estimates of the cost of the audits for the following fiscal year are then prepared. These estimates are submitted to Parliament for approval and become, once approved, the starting point for detailed resource allocation to OAG cost centres for the ensuing fiscal year.



Comptroller Bill Beaudoin and Finance Director Wayne Gilmour are working on an early stage of OAG's resource allocation cycle: the Estimates.

The OAG is probably unique among public bodies in that all its employees – from the most junior to the Auditor General – report time, whether they are permanent or on short-term contract. Time is reported weekly to the nearest tenth of an hour.

OAG's resource allocation system, then, is predicated on the allocation of time resources (hours) to the priorities of the Office for the upcoming year. In fact, the time of each OAG employee is allocated to specific projects, and this time is costed. These costs (salaries), together with short-term contract costs, and travel and other related costs (supplies, rentals, etc.) become the budgets for cost centres. It is against these budgets that the financial management system must report actual consumption of resources for managers to exercise control.

What is measured and reported?

As in any organization, disbursements must be measured and controlled. The OAG cannot spend more money than has been appropriated for the Office by Parliament.

In addition to this, however, the OAG controls the number of person-years provided in the annual budget. While this type of control is not mandatory for the OAG because the Office is not subject to person-year control by central agencies, the Office nonetheless chose to enforce such controls in order to be consistent with government departments and agencies, which are required to do so.

OAG's monthly financial statements are the financial



Finance Director Wayne Gilmour, Comptroller Bill Beaudoin and Deputy Auditor General Ron Warme are photographed with the CIPFA-Arthur Andersen Financial Management Reports Award.

management reports that monitor and report on dollar and person-year utilization.

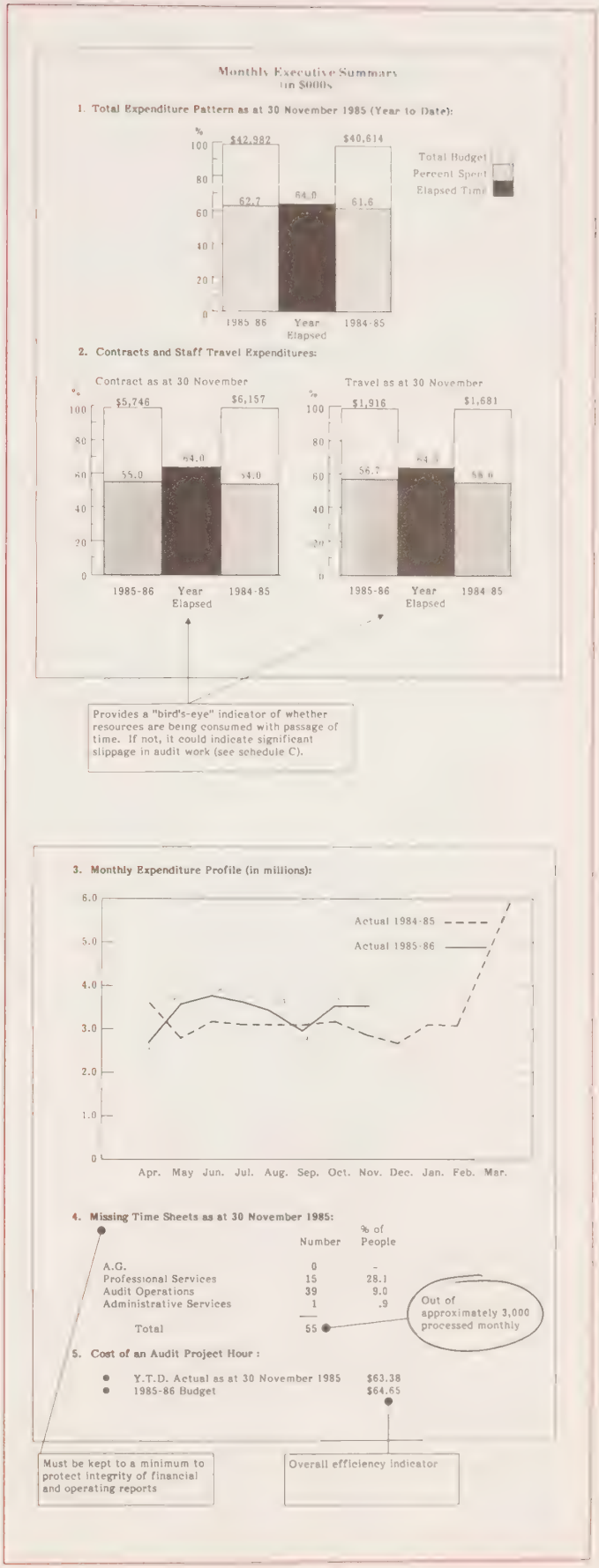
In addition, there are operational measures that must be reported. First, since resources are allocated to audits in the form of both dollars and hours, the rate of consumption of hours and their cost must be captured, measured and reported. Second, an indication of how productively managers are using staff members coming under their span of control is required. In order to measure this, the OAG uses an audit project hour ratio. This is the ratio of time spent on auditing work to the net time available for each employee or contract person. Targets, which are comparable to those used by large public accounting firms in the private sector, are set for groups of employees. Actual performance is measured and reported against these targets.

The OAG time-reporting system captures and reports data for these operational measures, which form an integral part of the financial management reporting system in use at the OAG.

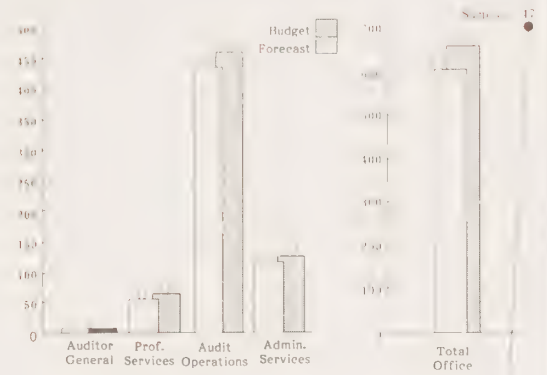
Executive Committee Summaries

As with any organization, senior executives cannot spend a great deal of time reviewing massive details on the health of the organization. At the OAG, there are certain indicators that can alert senior managers to potential problems.

Shown below are the executive summaries produced (about the middle of the following month) on the monthly financial statements. They allow senior managers to obtain a bird's-eye view of operations.



5. Person-Year Utilization - Forecast vs Budget:



6. "Head Count" as at 30 November 1985:

• Persons on Staff	630
• Executive Interchange	6
• Temporary Agency Personnel	32
• Individuals on Contract (Active)	219
• Fellows	8
Total:	895

Indicates potential for adverse effect on audit work

1985-86 Audit Project Hour Ratio
as at 30 November 1985



Potentially serious variance. Why?

Group manager responds to question based on information provided to him on schedule B

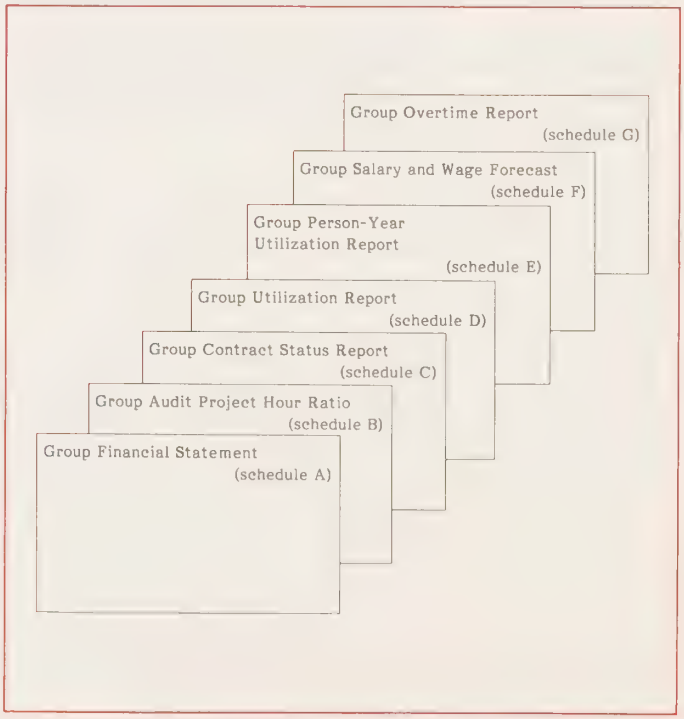


Sylvie Trudel, Financial Systems and Procedures Officer, prepares OAG's monthly financial statements, which form a key component of the financial management system.

Reports

In addition to the executive summaries, reports are provided at each reporting level. The total Office report contains a summary of the information on all branches; branch reports summarize the information on all groups within each branch; group reports contain information, in both a summarized and detailed form, on all cost centres making up a group; and cost centre reports provide detailed information on staff members, projects, hours, etc., for each cost centre. Because upper-level reports are a summary of group reports, this paper will explain OAG's financial management system by going directly to group reports.

Schedules A to G are provided to group managers by the fifteenth day of the following month.



Schedule A

Group Financial Statement
as at 30 November 1985
Group: Transport, Defense, Foreign Affairs

Budget Items	Budget	Deduct: To-Date Expenditures	Deduct: Commitments	Free Balance
Salaries, Wages, Employee Benefits	$383,000	$243,300	$121,900	$17,800
Professional Service Contracts	120,000	12,000	106,000	2,000
Travel	17,000	14,200	2,100	700
Subtotal	$520,000	$269,500	$230,000	$20,500
Other Expenditures:				
• Rentals	10,000	8,000	800	1,200
• Supplies	5,000	3,900	900	200
• Repairs	1,000	1,050	150	(200)
Subtotal, Other	16,000	12,950	1,850	1,200
Total Group	$536,000	$282,450	$231,850	$21,700

Person-Year Utilization:
Budget 10.0
Forecast to Year-End 8.0
Variance 2.0

Audit Project Hour Ratio:
Budget 80.0%
Actual Year-to-Date 72.0%
Variance 8.0%

A group is comprised of a series of cost centres

Very small balance, if three positions are to be staffed (see schedule E)

Balance of remuneration payable to year-end (includes provision for overtime, collective bargaining, etc.)

With 2/3 of year elapsed, could indicate a problem in mobilizing work (see schedule C)

Reported on an accrual basis

Liabilities; contingent upon receipt of goods or services

Aggregate ratio of all staff and contract personnel in group

Possible staffing problem (see schedule E)

Potential productivity problem (see schedule B)

Schedule B

Group Audit Project Hour Ratio
as at 30 November 1985
Branch: Audit Operations
Group: Transport, Defense, Foreign Affairs

Cost Centre Manager	Number of Employees	Budget	Actual Y.T.D.	Variance
Jones, P.R.	6	81.0%	67.5%	-13.5%
Smith, J.G.	4	79.0%	82.3%	+3.3%
Group Total	10	80.0%	72.0%	-8.0%

Group total is being adversely affected by Jones' cost centre. Why?

Jones responds to question based on information provided to him on schedule I

Schedule C

Group Contract Status Report
as at 30 November 1985
Branch: Audit Operations
Group: Transport, Defense, Foreign Affairs

Cost Centre Manager	Budget	Deduct To-Date Expenditures	Deduct Commitments	Free Balance
Jones, P.R.	$ 96,000	$ 2,400	$ 93,600	0
Smith, J.G.	24,000	9,600	12,400	2,000
Group Total	$ 120,000	$ 12,000	$ 106,000	2,000

With 2/3 of the year elapsed, only 2.5% of negotiated contract assistance used. Why? (see schedule D)

Schedule D

Group Resource Utilization Report
as at 30 November 1985
Branch: Audit Operations
Group: Transport, Defense, Foreign Affairs

Cost Centre	Budget Hours	Budget Cost	Utilization Hours	Utilization Cost	Unused Balance % Hours	Unused Balance % Cost
Department of Transport	7,000	$310,000	1,250	$ 96,700	82.1	68.8
Manager: Jones, P.R. Output: Comprehensive Audit Target Date: 31 March 1986						
Department of Defense	3,000	226,000	2,350	185,750	21.7	17.8
Manager: Smith, J.G. Output: Attest Audit Target Date: 30 April 1986						
Total Group	10,000	$536,000	3,600	$282,450	64.0	47.3

Indicates the audit is in trouble: with 2/3 of year elapsed, less than 20% of work is done. Why?

Total utilization includes $2,400 contract shown on schedule C

Jones responds to question based on information provided to him on schedule J

Reflects impact of $93,600 unutilized commitments shown on schedule C



Wayne Gilmour, Bill Beaudoin, Sylvie Trudel and Irene Dumouchel received the 1986 Auditor General's Award of Excellence for their work on OAG's financial management reporting system.



Salary and Person-Year Accounting Clerk Carole Davis and Financial Planning and Systems Officer Irene Dumouchel monitor and report on OAG's largest expense – salaries – on the salary database.

The Salary and Person-Year Factors

About 80 percent of all OAG expenditures are for the remuneration of staff and for travel costs. Over 70 percent are salaries and related costs. Because of the significance of these expenditures, it is imperative that they not only be subject to stringent internal controls, but also that the OAG have the ability to forecast them with a high degree of accuracy.

To do this, the OAG has developed a salary and person-year database. This is a computer-based forecasting tool. The reports generated by this system monitor and report on person-year utilization (schedule E) and salaries (schedule F).

One of the unique features of the salary expenditure forecast is that it is built up on an employee-by-employee basis rather than on an average or approximation basis. Consequently, group managers can have full confidence in the figures provided for salaries in the reports.

No staffing action is permitted that would result either in more person-years being utilized than authorized or in a salary budgetary deficit.

The following schedules show what is considered in forecasting the salary requirements for each staff member and the person-year "burn", and illustrates the reports produced for group managers:

Schedule E

Group Person-Year Utilization Report
as at 30 November 1985
Branch: Audit Operations
Group: Transport, Defense, Foreign Affairs

Employee	Position No.	P.Y. Budget	Forecast Utilization	Variance	*Status
Baker, P.B.	406	1.0	1.0	-	Perm
Beaudoin, W.R.	422	1.0	-	1.0	LTD
Brown, P.S.	518	1.0	.5	.5	Term
Jones, P.R.	627	1.0	.5	.5	Term
Fox, P.P.	818	1.0	1.0	-	Perm
Gilmour, W.R.	009	1.0	1.0	-	Perm
Total Cost Centre		6.0	4.0	2.0	
Green, S.L.	099	1.0	1.0	-	
Smith, J.G.	918	1.0	1.0	-	Perm
Trudel, S.Y.	123	1.0	1.0	-	Perm
Warme, R.M	517	1.0	1.0	-	Perm
Total Cost Centre		4.0	4.0	-	
Total Group		10.0	8.0	2.0	

* Perm : Permanent
Term : Terminated
LTD : Long-Term Disability

Potential staffing problem: two positions vacant for six months, one for a year

Underutilized at annual rate of two full person-years

Probably affecting audit work (see schedule J)

Schedule F

Group Salary and Wages Forecast
as at 30 November 1985
Group: Transport, Defense, Foreign Affairs

Employee	Position No.	Annual Rate	Salary Forecast to Year End	Person-Year Utilization
Baker, P.B.	406	$ 41,800	$ 39,800	1.0
Beaudoin, W.R.	422	16,500	-	-
Brown, P.S.	518	39,000	54,900	.5
Jones, P.R.	627	39,500	37,400	.5
Fox, P.P.	818	29,800	29,000	1.0
Gilmour, W.R.	009	21,500	21,500	1.0
Green, S.L.	099	39,000	39,500	1.0
Smith, J.G.	918	31,600	31,600	1.0
Trudel, S.Y.	123	32,600	47,600	1.0
Warme, R.M.	517	34,500	48,900	1.0
Subtotal			350,200	
Provision for unspecified promotions, overtime			15,000	-
Total forecast for fiscal year			365,200	8.0
Group Budget			383,000	10.0
Variance			$ 17,800	2.0

Only using 1/2 person-year but large salary provision. Why?

Total forecast well in excess of annual salary. Why? (see schedule G)

Group manager calls up explanation of forecast from salary database (see schedule F (i))

Schedule F (i)

Group Salary and Wage Forecast
as at 30 November 1985
Forecast for: Position No. 518

Employee Name: Brown, P.S.	Group and Level: AU-2
Base salary at beginning of year (1 April 1985)	$ 39,000
Reduction due to retirement after six months	-19,500
Annual increment 1 July to 30 September	1,000
Provision for collective agreements 1 April to 30 September 1985	2,150
Overtime payments to date	520
Severance pay on retirement	25,730
Unused vacation at retirement	6,000
	$ 54,900

Employee announced intention to retire; cost immediately built into salary forecast

Schedule G

Group Overtime Report
for the Period 1 April to 30 November 1985
Group: Transport, Defense, Foreign Affairs

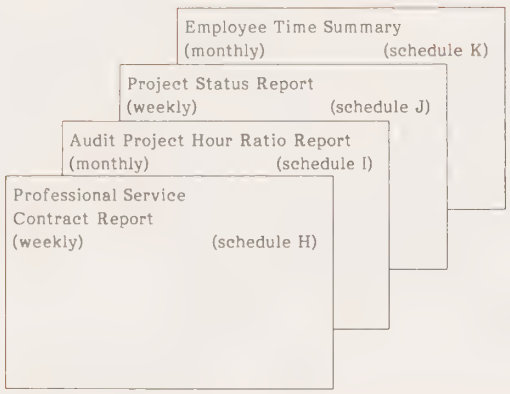
Employee	Hours Claimed	Compensated Time	Paid	Total
Brown, P.S.	16	-	$ 520.00	$ 520.00
Trudel, S.Y.	637	-	15,300.00	15,300.00
Warme, R.M.	525	-	14,200.00	14,200.00
Total Group				$ 30,020.00

Should be investigated immediately by cost centre manager: heavy overtime may be due to staff shortage or lack of control of overtime or both

Cost Centre Managers

Cost centre managers – audit principals – must ensure that the time of professionals on short-term contract is negotiated and effectively used, that employees under contract are productively deployed and that audit work comes in on time and within budget.

Schedules H to K have been designed to assist cost centre managers in these aspects of their work:





The TRACS group includes (front row) Computer Operations Supervisor Janeth Wilson, Operations Programmer Sanjeev Chugh; (back row) Data Clerk Denis Latouche, Programmer-Analyst Denis Bastien, Operations Programmer Doreen Norlock and EDP Services Manager Barbara Taylor.

Schedule H

Cost Centre Professional Services Contract Report
as at 30 November 1985
Cost Centre: Department of Transport
Group: Transport, Defense, Foreign Affairs

Contract No.	Name of Contractor	Contract Value Hours	Contract Value Fees	Expenditures Hours	Expenditures Fees	Balance Hours	Balance Fees
5-0172	Cline, D.R.	572	$28,600	24.0	$1,200	548.0	$27,400
5-0645	Dumas, L.P.	300	15,000	12.0	600	288.0	14,400
5-0821	Foster, D.D.	600	27,000	-	-	600.0	27,000
5-0822	Lane, S.L.	400	25,400	9.5	600	390.5	24,800
		1,872	$96,000	45.5	$2,400	1,826.5	$93,600

Reported on the accrual basis (rather than on the cash basis as is done by most public bodies)

Schedule I

Cost Centre Audit Project Hour Ratio Report
as at 30 November 1985
Cost Centre: Department of Transport
Group: Transport, Defense, Foreign Affairs

Manager: Jones, P.R.

Employee Name	Total Hours Reported	Net Available Hours	Audit Project Hours	Audit Project Hour Ratio Actual %	Audit Project Hour Ratio Budget %
Baker, P.B.	1,300	1,120	920	82.1	81.0
Beaudoin, W.R.	1,300	1,157	924	79.9	80.0
Brown, P.S.	650	582	500	85.9	82.0
Jones, P.R.	650	602	281	46.7	81.0
Fox, P.P.	1,300	1,122	901	80.3	78.0
Gilmour, W.R.	1,300	1,120	324	28.9	80.0
Total Cost Centre	6,500	5,703	3,850	67.5	81.0

Indicates employees requiring further review

Jones now calls up detailed report on employee(s) (see schedule K)



Office Services Co-ordinator Lise Bertrand, TRACS Co-ordinator Denise Leduc and TRACS Clerk Nancy Laroche help ensure that the TRACS group meets its stringent monthly reporting deadlines.

The Audit Project Hour Ratio

OAG's cost centre managers are held accountable for the productive deployment of their staff. When managers are unable to use certain employees on their audits, it is the managers' responsibility to "market" these employees to other managers' audits.

For OAG auditors, the performance indicator is the audit project hour ratio. This is the ratio of time spent directly on audit work to the time the employee has available. Because a certain amount of time does not fall under the control of managers – annual leave for example – these hours are excluded from the calculation. Managers are accountable for the balance.

Schedule K shows the information provided to managers for each of their employees:

Schedule J

Cost Centre Project Status Report
as at 30 November 1985
Cost Centre: Department of Transport
Group: Transport, Defense, Foreign Affairs

Project	Budget Hour	Budget Cost	Utilization Hour	Utilization Cost	Unused Balance Percent Hour	Unused Balance Percent Cost
1. Preliminary Survey	1,100	$65,000	1,050	$87,100	4.5	(34.0)
2. Execution - Public Accounts	1,200	52,800	100	4,700	91.7	91.1
3. Execution - A/R: Tolls	1,000	42,000	-	-	100.0	100.0
4. Execution - Airports Revolving Funds	2,000	83,000	100	4,900	95.0	94.1
5. Execution - Payroll	1,100	51,700	-	-	100.0	100.0
6. Report Writing	600	15,500	-	-	100.0	100.0
Total Department	7,000	$310,000	1,250	$96,700	82.1	68.8

Preliminary survey done but audit stalled

Although survey work under its time budget, cost overrun will cause adverse effect on hourly unit cost

Possible staffing problems; immediate action required: Jones must meet with project leaders

Due to change in "mix" of personnel used

Schedule K

Employee Time Summary
as at 30 November 1985
Cost Centre Manager: Jones, P.R.

Employee: Gilmour, W.R.

Project	Reporting Category	Year-to-Date Hours
Transport - Public Accts. Attest	Audit Project	320.0
Transport - Airport Rev. Fund	Audit Project	4.0
A. Total Audit Project		324.0
General Administration	Audit Support	623.5
Training	Audit Support	22.5
Unassigned	Audit Support	150.0
B. Total Audit Support		796.0
C. Total Available Time (A + B)		1,120.0
Annual Leave	Unavailable	157.5
Sick Leave	Unavailable	22.5
Total Unavailable Time		180.0
Total Time Reported		1,300.0
Actual Audit Project Hour Ratio = A÷C =		28.9%
Budget Audit Project Hour Ratio =		80.0
Variance		-51.1%

Indicates an inordinate amount of "admin." time in relation to amount of audit work done: immediate action required by manager

Employee has had idle time aggregating to about 20 days. Immediate action required by manager: manager must find a way to "market" auditor

Summary

As can be seen from the previous illustrations, information on projects is reported up to the cost centre level. Cost centres are then aggregated at the group level, and group results are summarized at the branch level and finally at the total Office level.

As in any organization, there must be quality control as well as financial and operating controls. At the OAG, a series of post-audit quality reviews are conducted after the completion of audits. These reviews determine whether auditors have adhered to the Office's audit standards.

Constructive observations from these reviews find their way back, as "lessons learned", to the formal audit manuals, audit guides and audit bulletins developed and used by the OAG.

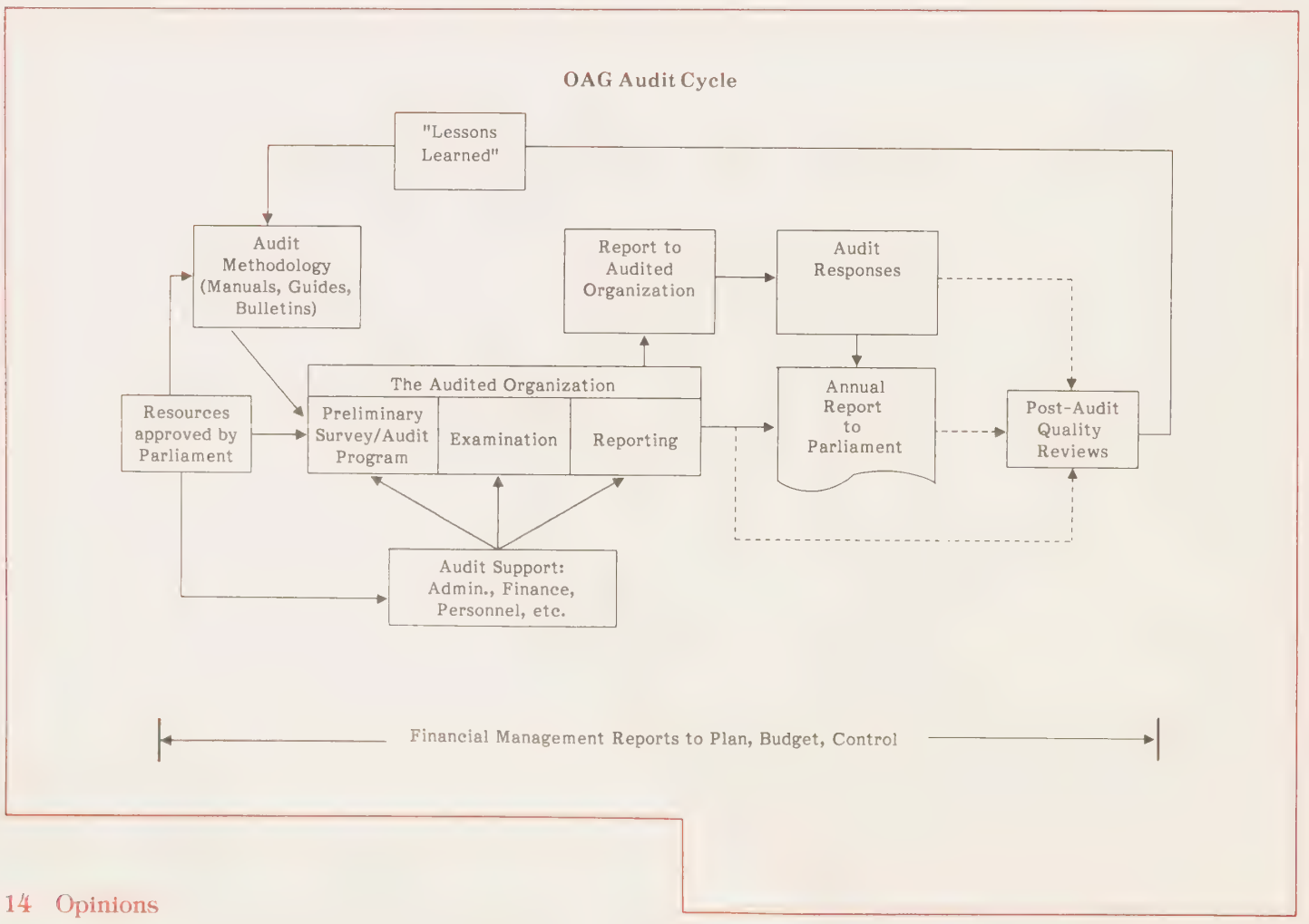
The conduct of post-audit quality reviews by the Program Evaluation and Internal Audit Group and the development of audit guides and bulletins by the Professional Practices Group are themselves cost centres and are subject to the same financial and operational controls that apply to audits.

The following chart is a schema of this cycle:

OAG's financial management reporting system monitors the progress of all work, keeps track of employees' time and makes expenditure trends visible. The Office of the Auditor General of Canada produces accurate and timely financial management reports and believes that these reports are:

- effective, because they are completely integrated with both financial and operating data;
- efficient, because they are completely mechanized without duplicate handling or input of data; and
- economical, because the entire system is maintained and operated using only about 3 percent of the human resources of the Office.

These reports, when combined with the Office's dedication to overall effective communication in its non-financial fields, contribute to a well managed, professional audit office.





Shaping the Practice: The Seventh Annual Conference of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation

The Seventh Annual Conference of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation (CCAF) was held in Toronto, from 30 November to 2 December 1986. Several OAG staff members contributed to the three-day event as speakers or discussion facilitators. Auditor General Kenneth Dye delivered the keynote address; Principal Henry McCandless was a member of the Conference's program committee and chaired one of the sessions; Deputy Auditor General Larry Meyers chaired a session on comprehensive auditing; Assistant Auditor General Yvan Gaudette, Principal Hugh McRoberts and Director Neil Burk were session speakers; and Mike McMullan was one of the discussion facilitators. Assistant Auditor General Paul Ward and Principal John Hitchinson were among the 26 OAG staff members who attended the Conference, and they met with Hugh McRoberts, in December, to discuss its content, impact and success. The following article summarizes their comments on its implications for the Office:

Paul Ward: CCAF's Seventh Annual Conference was the Foundation's second largest conference – Montreal hosted the largest one in 1985. It was well organized and very successful. Its program showed a healthy balance between the formal sessions and the activities that provided opportunities to discuss auditing issues with colleagues from different parts of the country. A significant portion of this year's Conference was devoted to one of the most complex and contentious areas associated with public sector accountability and comprehensive auditing: effectiveness auditing. A key topic in this area is the question of management assertions. John, do you want to begin with that?

John Hitchinson: The first plenary session, "Auditing Effectiveness in the Public Sector: Opportunities, Choices and Challenges", was by far the highlight of the Conference. One year ago, the Board of Governors of the CCAF appointed an Independent Panel to conduct research and provide guidance in that area. Some of the members of that Panel – Warren Chippindale, Corporate Director with Coopers & Lybrand; Kenneth Belbeck, President of Stevenson Kellogg Ernst & Whinney; Raymond Hession, Deputy Minister of the Department of Regional Industrial Expansion (DRIE); Michael Rayner, Comptroller General of Canada; and Claude Taylor, Chairman of Air Canada – reported on their work and major conclusions during the plenary session.

Performance and the role of management assertions were the focal point of their presentation. Should management make assertions and auditors audit against these assertions, or should auditors report on performance in the absence of statements by management? That concept had already been the topic of some debate. Ken Dye, in his keynote address, said that it would certainly be useful to auditors if management made assertions, which could form a valuable base for the auditing process. Ken also underlined that he was taking a personal interest in this important issue.

This theme was reiterated by Claude Taylor and Ray Hession, who provided the audience with a series of very important comments. Ray Hession believes that senior managers accept that they should make representations about effectiveness and that it is appropriate for auditors to then comment on these representations. He also indicated – a comment that was of personal interest to me – that he wanted to be at the cutting edge of that. Claude Taylor also emphasized that the concept of representations will be lost if we don't act on it rapidly. I agree wholeheartedly with that point. Other comments addressed the fact that management information systems cannot, at present, support management assertions. It is very difficult to make good representations if information systems cannot back them up. Peripheral to that topic was a comment by Michael Rayner, who stated that if management doesn't make representations, the Auditor General's mandate provides the opportunity for him to comment on performance. In the absence of management representations, the Auditor General has the right and obligation to do some direct reporting.



Director Neil Burk, Fred de Jong, Director with the Integrated Mail Processing Network Program of the Canada Post Corporation, and Donald Marchand, Director with the Institute of Information Management of the University of South Carolina, were the speakers of the Conference's third technical session, "Information Resources Management: A New Scope Area for Comprehensive Auditing". Principal Henry McCandless (right) chaired the panel discussion, which updated comprehensive auditors on emerging applications of information resources management in governments and their implications for comprehensive auditing.

Hugh McRoberts: Mike upheld what was recommended in the *Report of the Independent Review Committee on the Office of the Auditor General of Canada* (the Wilson Committee Report): "Because the evaluation of the effectiveness of programs is an integral part of the value-for-money concept, it is important that the new legislation (the Auditor General Act) be broad enough to ensure that the Auditor General has the right to report on such studies and even to make his own evaluation of program results if there is no other satisfactory way of obtaining this."

John Hitchinson: Yes; he quoted extensively from the Wilson Report. He also put considerable emphasis on Part III of the Estimates as a possible vehicle for making representations. This first session on Auditing Effectiveness was by far the most interesting discussion panel of the Conference.

Hugh McRoberts: I should add that the OAG has been working closely with both the Independent Panel and the working-level committee, which is led by Pat Lafferty, a Partner of Coopers & Lybrand. The panelists have looked at the procedure for auditing effectiveness and have involved the communities affected by this issue: the clients and what they need; the managers and their ability and willingness to provide such representations; the measurement community, which is made up of program evaluators and other such professionals, and their ability to provide the measurements required by managers and clients; and the auditors and their ability to audit.

The members of the Panel will submit their report to the Foundation early in 1987, and the Conference provided them with the opportunity to share their conclusions with the comprehensive auditing community and obtain feedback as to the direction they are taking.

The session "Measuring Effectiveness: Dimensions, Limitations and Possibilities" focussed on organizational effectiveness, an area developed by the CCAF. Ronald Grey, Partner and Director with Hay Management Consultants, discussed his company's approach to the measurement of organizational effectiveness. Alan Winberg, a Director in the Evaluation Directorate of the Department of Indian and Northern Affairs, then spoke at some length about the ability of the measurement community to respond to management's requirements for information to back up their assertions. The bottom line of Alan's presentation was that if management asks empirical questions, the measurement community is capable of providing measures, not always perfect or absolutely certain measures, but nonetheless something that constitutes a reasonable measure of the performance that management wants to measure.



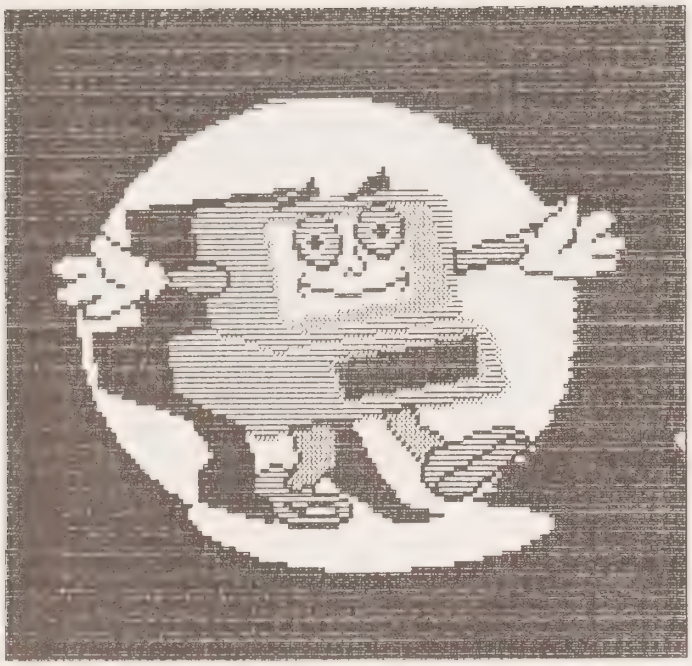
Martha Tory, Partner of Clarkson Gordon, and Assistant Auditor General Yvan Gaudette were the panel members of the Conference's fifteenth technical session, "Comprehensive Auditing: Can You Meet the Qualifications?" Deputy Auditor General Larry Meyers (right) chaired the session, which looked at the knowledge, skills and training of an audit team and emphasized the role of the audit team leader.

The third session on effectiveness, "The Role of the Auditor in the Effectiveness Area", was chaired by Brian Corbishley, Managing Partner of Stevenson Kellogg Ernst & Whinney in Calgary and formerly with the OAG. Jim Goodfellow, a Partner of Touche Ross & Co., was the first speaker and I was the second. We addressed two questions: If managers make their representations about performance, will the comprehensive auditor be able to audit them, and what problems will be encountered in the process? The answer to the first was yes, as long as the assertions made by management are assertions of fact, which are straightforward and auditable. Assertions of opinions are unauditable and assertions of cause are problematic.

Jim and I agreed that one of the problems auditors will have to deal with is the fact that numbers are not all the same and that an audit opinion that treats all numbers as being the same is both very dangerous and misleading. I gave examples from the literature on effectiveness and Jim developed examples from a more conventional balance sheet of numbers that require very different types of treatment in terms of audit opinions. The bottom line was that managers can depart from conventional measurement processes when they generate numbers and that current audit opinions cannot always deal with this. I think the time has come for us to leave the discussion table and to begin working with managers and clients in order to generate some examples of sets of management representations that both auditors and managers are willing to sign.

Paul Ward: Another interesting session was the one on "Crown Corporations: Approaches to the Special Examination". It was the first time that private sector auditors who are conducting special examinations publicly compared notes. The three speakers were special examiners for three Crown corporations – Canadian National Railways, Canadian National Marine and Ports Canada. We were struck initially by the differences in their approach, in their reliance on internal auditing and as to whether or not they had to prepare a summary report. However, there was a clear commonality of view as to the importance of setting proposed audit criteria and agreeing on these with the boards, of communicating regularly with the boards throughout the examination, and then of developing more precise criteria or adapting the criteria as management's systems and approaches are examined.

The special examiners raised a number of other questions that will have to be dealt with in the future. For example, once auditors finish a special examination and report to the board, have they fulfilled their mandate or do they also have the responsibility to report on any other matter of significance? Special examiner Glenn Ross, a Partner of Coopers & Lybrand, advised auditors who find themselves in that position to discuss it with the Office of the Auditor General of Canada.



The Government Services Group Meets the Microcomputer Challenge

by John Dunning, Manager
and David Willey, Supervisor
Audit Operations Branch

Microcomputers are rapidly changing the environment in which we work. Walk through the Office of the Auditor General of Canada (OAG), or for that matter through any office in the government, and you are likely to see people at work on microcomputers. What impact does this have on auditors? How are they adapting to this changing environment? Has audit efficiency improved? What will the future bring?

Let's examine these questions by exploring how the OAG is meeting the challenge of microcomputer technology.

Impact on Auditors

The increased use of computerized systems by departments and agencies is forcing auditors to use the computer system as an audit tool instead of ignoring it and auditing documentation going into and coming out of the computer. At the OAG, this approach has resulted in the development of two projects – Central Data Selection (CDS) and Interactive Data Extraction and Analysis (IDEA) – that enable auditors to perform a variety of tasks directly against data obtained from the client system. Computers eliminate some of the tedious tasks that auditors used to perform, such as selecting samples and performing recalculations, with resultant savings in audit time. This gives auditors more freedom to audit.

Adapting to the Changing Environment

How are the audit teams adapting to this changing environment? Let's examine how OAG's Government Services Group is using microcomputers and what it gains by doing so. The Group is headed by Assistant Auditor General Hector Millward and consists of four audit teams: the Department of Supply and Services (DSS) team, under Principal Ed Khalil; the Department of Public Works (DPW) team, under Principal Larry Ting; the Special Audits team, under Principal Alan Gilmore; and the Major Capital Projects team, under Principal Ross Buskard.

DSS Team

The DSS team uses its three microcomputers approximately 75 percent of the time for value-for-money (VFM) and Financial Management and Control Study (FMCS) audit applications. Of the remaining time, 20 percent is spent on attest audit applications and 5 percent on administration. The team uses the Office's standard software packages, including Lotus, WordPerfect, dBase III and Storyboard.

The value-for-money audit of the team's client department benefits from the power and flexibility of Lotus spreadsheets. The audit requires detailed analysis of departmental expenditures and statistics and, if done manually, these tasks would mean many hours of tedious and repetitive data manipulation. The Lotus models allow the auditors more time for analysis and hypothesis testing. Changes to the spreadsheets are easily incorporated and multiyear analyses are quickly prepared.

The data manipulation abilities of Lotus are employed in the project status and control spreadsheets used to monitor the progress of the VFM and FMCS projects. These spreadsheets are a valuable management tool that help auditors in the guiding and monitoring of deadlines and issues.

Wordprocessing software is used for a variety of purposes in the course of the value-for-money audit of the Department of Supply and Services. Project leaders key their own project reports and can work from notes, make changes and manipulate the information as required.



Manager Gerry Chu, Principal Larry Ting and Auditor Joe Martire are analysing DPW lease statistics.



Supervisor David Willey and Manager John Dunning (standing) are reviewing a new audit software package with Assistant Auditor General Hector Millward.

Wordprocessing software is also beneficial in the preparation of the team's audit programs and questionnaires. These documents usually undergo many changes, and the ease with which changes can be made by using wordprocessing software greatly increases efficiency.

With the number of staff members and consultants involved in the VFM audit, co-ordinating interviews is not an easy task. John Dunning developed an interview schedule application in dBase III that allows for a variety of sorting, inquiry and reporting methods.

In the attest audit, Lotus was first used to prepare leadsheets. This allows for easy update as adjustments are made and for roll-up of totals, and provides the basis for analytical reviews of balances. For example, analytical reviews have been developed for the DSS Supply audit and for the interest on Receiver General deposits.

Other uses of Lotus followed. For the Regional Pay audit, David Willey developed a menu-driven tax deduction calculation worksheet. This package decreases the amount of time required to verify the statutory deductions from Public Service Pay. Other teams in the Office have expressed a great deal of interest in this spreadsheet, for central payroll sample work.

DSS was one of the first OAG audit teams to use IDEA. Prior to the development of IDEA, the Computer Audit Group had developed eight separate computer-assisted audit techniques (CAATs) for the audit of the Public Service Superannuation Branch. These included sampling pensioner files and selecting high value payments and unusual items for audit verification. Supervisor Bruce Sloan and Auditor Joyce Ku converted and enhanced these CAATs for use with the IDEA software. IDEA reduces the turnaround time for CAATs, allowing the team to plan better the timing of the audit and to test various hypotheses or situations with little effort.

DPW Team

This team uses the Office's dollar unit sampling software to develop and evaluate audit sampling plans. This allows a more formalized approach to sampling.

A Lotus spreadsheet has been developed to tabulate data provided by DPW on lease tendering statistics. This information is used to verify the figures provided by the Department.

Central data selection of audit samples for the Public Accounts audits of DPW and DSS greatly reduces the amount of work required to give our annual opinion on the departmental Accounts.

The DPW and DSS audit teams accumulate in a database summaries of Treasury Board minutes and Privy Council orders relevant to their audits. This allows the team members to search government documents for audit issues and evidence.

Special Audits Team
Alan Gilmore, the Principal in charge of the Special Audits team, finds that the use of microcomputers for wordprocessing substantially decreases the amount of time required to prepare memorandums, manage files and retrieve information.

Alan's work on the recent Federal Court of Canada case on OAG's right of access to information requires that he be able to readily access information contained in court briefs, relevant cases and background documents. The software package he uses to achieve this allows the indexing of documents and subsequent search by word, phrase or concept. Alan also uses an OAG software package to catalogue and retrieve memorandums.

Director Nestor Gayowsky uses database packages to gather evidence and perform analysis. They allow him to develop his observations and findings by searching the evidence accumulated in the database file. This use of microcomputers saves many hours of research time and ensures that evidence is viewed from a number of perspectives. Furthermore, if findings are questioned, the underlying evidence can be quickly retrieved.

Wordprocessing software is a "godsend" to Nestor, especially when an audit chapter goes through countless revisions. Memos, correspondence and presentations are quickly and conveniently handled, and, to ensure that his reports are accurate, Nestor uses a software package that comments on grammar and writing structure.

Major Capital Projects Team
In order to keep track of the approximately $29 billion worth of major capital projects planned or in progress in the federal government, Principal Ross Buskard's Major Capital Projects team uses a database that stores information obtained from Part III of the Main Estimates and audit entity principals. This system allows the team to set the direction for its audits and to adjust to changing priorities.

Future Directions

New and more powerful software is constantly being introduced on the market and could increase the efficiency of individual audits. With this in mind, the Government Services audit teams keep abreast of developments by testing software packages, reviewing computer literature and participating in user groups.

One technical factor that limits the use of IDEA is the amount of data that can be stored on a hard disk. IDEA cannot be used extensively for the audits of DSS and



Computer technology impacts on all personnel levels of the Office! Members of the DSS team – (standing) Auditor Cathy McIntosh, Manager Frank Cotroneo, Supervisor David Willey; (seated) Manager John Dunning and Secretary Marie Williams – posed for this illustration of the microcomputer in the workplace.

DPW because the size of these departments' files sometimes exceed hard disk memory capacities. Since computer hardware technology is rapidly improving, there will probably soon be reasonably priced hard disks with the memory capacity required for the efficient use of IDEA in larger departments.

The biggest hardware improvement for auditors has been the development of truly portable microcomputers. These are fast, powerful tools with sufficient memory and storage capacity to meet most of the field auditor's needs.

Experience has shown us the benefits of using computers. The next stage is to take these benefits to the level that needs it most and at which the greatest gains stand to be made: the field-work level. It is therefore the goal of the Group to equip its field audit personnel with portable microcomputers.

"Logging Off"

This article has examined, through the experience of one OAG audit group, how auditors are adapting to the microcomputer revolution and where the future is leading them. Gains in efficiency can be made by using computers in the conduct of audits. But, in this ever-changing environment, auditors must constantly be on the lookout for new ideas that will provide even greater benefits.



Delegates from China's Audit Administration Visit the OAG

by Don Smith
Director
Career and Professional Development Group

Representatives of the Audit Administration of the People's Republic of China recently visited the Office of the Auditor General. The delegation was headed by Deputy Auditor General Cui Jianmin and included Han Bo, Director of the Research and Training Centre; Lu Xian, Director of the Foreign Investment Audit Bureau; Liang Genhua, Director of the Personnel and Education Bureau; Liu Bin, Director of the Liao Ning Province Audit Bureau; Ji Fucang, Director of the Si Chuan Province Audit Bureau; Xu Yudi, Division Chief of the Research Division of the Research and Training Centre (a 1983-84 CCAF Fellow); and Zhang Dawei, Deputy Division Chief, Training Division of the Research and Training Centre.

An extensive program of activity had been developed for the visitors, who met with numerous OAG professionals in order to conduct a technical review of comprehensive auditing at the federal level and to become familiar with how OAG staff members are trained and managed. The progress of the Sino-Canadian Auditor Training Program (ATP) was a major topic of discussion. Plans were finalized for upcoming seminars and other Program components. The success of ATP prompted discussions with the OAG and the Canadian International Development Agency on the possibility of extending the Program into a second phase.

Chinese ATP scholars who are studying at the OAG gave presentations to the delegation on the progress of their work in Canada. Comprehensive auditing, computer auditing, internal auditing, training centre management, training course design and the use of video for audit training were some of the research areas covered.

The delegates also studied the application of comprehensive auditing at the provincial and municipal levels. They met with the Auditor General of Quebec and his staff and visited the Audit Office of the City of Montreal. Meetings were also held with the Society of Management Accountants of Canada, the Canadian Institute of Chartered Accountants and the Comptroller General of Canada.

The 20-day visit was intensive and rewarding. The delegates gathered valuable information on comprehensive auditing and provided the OAG with an overview of the progress of the Auditor Training Program. Also noteworthy was the continuation of friendships formed between the audit professionals of the two countries during previous visits to China.



Assistant Auditor General Yvan Gaudette, Han Bo, Xu Yudi, Cui Jianmin and Principal Murdo MacSween



The Audit Administration delegates visited the Vancouver Regional Office on their return journey to China. They are photographed with Director Alan Beaton and Audit Manager Vincent Poon.





Denis Foley, Chairman of Ireland's Public Accounts Committee, and Lauri McDonnell, Comptroller and Auditor General of Ireland, met with PAC Chairman Aideen Nicholson and Auditor General **Kenneth Dye** during their October visit to the OAG.

Congratulations to **Josée Plante**, a Montreal office audit trainee, and to **Dan Ebbinghaus**, **Luc D'Amour** and **Joanne Augusta**, audit trainees in Ottawa, who have successfully completed their CA examination and are now eligible for membership in their professional association. Joanne placed third in the Ottawa area.

Dan Rubenstein received the Walter J. Macdonald Award for his article "Artist, Scientist or Communicator? Our Crisis of Identity", published in the January 1986 issue of *CA Magazine*. The text was judged to be the best original English-language article to appear in the magazine between July 1985 and June 1986. Dan was presented with the Award at CICA's 84th annual conference.

Ginette Stewart resigned from the OAG on 5 December 1986. She had been the Principal responsible for the Personnel Group since 1 November 1982, and she now heads the Management Branch of the Privy Council Office. Friends and colleagues gathered at the National Arts Centre on 11 December 1986 to bid her farewell and wish her good luck.



Deputy Auditors General ***Raymond Dubois*** *and* ***Ron Warme*** *(left) and Assistant Auditor General* ***Paul Ward*** *(right) convey their best wishes to* ***Ginette Stewart****.*

Normand Bourdeau*, OAG's Co-ordinator of the 1986 United Way campaign, provided this comment on the success of the charity drive:*

We have just completed another successful United Way campaign. This year, the Office exceeded its target of $38,000 by more than 6 percent. The final figure at the close of the campaign was slightly over $40,376.

As in the past, planning for the campaign began in April with the appointment of the Campaign Co-ordinator, who then set up the committee responsible for organizing and conducting the campaign in the Office. Committee members included **Christine Latouche**, Assistant to the Co-ordinator; **Yvon Daigle**, Supplies and Public Relations Officer; and **Chantal Clément**, Treasurer. Later in the campaign, Yvon was assisted by campaign veterans **Roger Durand** and **Marc Côté**. Meanwhile, Past Treasurer **Pauline Blais** graciously accepted to assist Chantal with her duties.

The campaign was officially opened in mid-September and canvassing groups began soliciting contributions from employees. Team Captains **Régent Chouinard**, **Michel Garneau**, **Gérald Gaudet**, **Ghislain Lafontaine** and **Neil Maxwell** organized a team of approximately 40 OAG volunteers.

The effort and dedication of the team members enabled the Office to meet its objective in record time, increase the average donation and raise the percentage of donors. We can all be proud of this achievement!



OAG's 1986 United Way campaign was conducted by a large team of volunteers, including (first row) ***Ghislain Lafontaine***, ***Marc Côté***; *(second row)* ***Yvon Daigle***, ***Chantal Clément***, ***Neil Maxwell***, ***Michel Garneau***, ***Christine Latouche***, ***Régent Chouinard*** *and* ***Normand Bourdeau***.



Gary Lambert, OAG's Classification, Compensation and Staff Relations Director, replaced Ginette Stewart as Director of Personnel on 8 December 1986. He brings to his new position more than 20 years of public and private sector experience in the personnel field and a valuable understanding of OAG's operations. Before joining the Office in 1980, Gary worked on various CAP assignments at the Department of Indian and Northern Affairs, the Department of Industry, Trade and Commerce, and Treasury Board.

IDI Director of Programs ***Gérald Gaudet*** *reports on a recent IDI activity:*
The International Workshop-Seminar on the Comprehensive Audit of Overseas Missions was held in Manila, in November 1986. The two-week training program was organized by the Asian Organization of Supreme Audit Institutions with the assistance of the Commission on Audit and the State Accounting and Auditing Centre of the Philippines, the Malaysian and Australian audit offices, and the INTOSAI Development Initiative (IDI).

This was the first initiative to be sponsored by IDI, and several OAG and GAO staff members contributed to the event on its behalf. For example, Principal **Vinod Sahgal** participated in the activities of the first week as a course instructor. Don Drach and Steve Medlin, of the General Accounting Office, were among the instructors of the second week. Other key contributors to the International Workshop-Seminar were three former Fellows of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation: Lucita Andres, C. Nesarajah and J. Khairuddin.

The Seminar was attended by 31 participants representing 14 Asian countries. Teofisto Guingona, Chairman of the Commission on Audit and Vice-Chairman of the INTOSAI Governing Board, hosted the international event.



Leonor Briones, Secretary of Philippines' Commission on Audit; Linda Solite, Officer in charge at Manila's State Accounting and Auditing Centre; Teofisto Guingona, Chairman of Philippines' Commission on Audit; Charles Coa, Financial Adviser with the Asian Development Bank; and ***Vinod Sahgal****, OAG Principal, were some of the key participants at the International Workshop-Seminar sponsored by IDI.*



Principal **Dennis Paproski** was appointed to the OAG on 5 January 1987, under the Executive Interchange Program. A Director of Project Planning and Co-ordination with the Economic Council of Canada, he has been assigned to the Revenue, Finance and Energy Group.

Johane Jolette and Mario Tremblay are the happy parents of a second child, Benoît, born on 5 December 1986. Congratulations!

OAG's Methodology Development Committee recently released a new Audit Guide on *Auditing Cash Management in Departments and Agencies*. Principal **Wayne Cluskey** was the Guide's primary author and will be responsible for its implementation.

Audit Committees in Crown Corporations: A Guidebook from the Office of the Auditor General of Canada is another recent OAG release. The booklet was published to help directors of Crown corporations and audit committee members to understand better the role and responsibilities of such committees, as legislated in the 1984 amendments to the Financial Administration Act.

Graduate students from Morocco's School of Public Administration visited the OAG on 10 December 1986. Their four-day visit to Canada was organized with the assistance of the School of Public Administration of the Université du Québec.



*Deputy Auditor General **Ed Rowe**, **Yvan Roger**, Mohamed Hajjoui, Nabil Zahra, André Gingras (a representative of the Université du Québec), Auditor General **Kenneth Dye**, Ben Hadad Najib, Atoubi Jamila, Abid Abdelaziz, CCAF Fellow **Saïd Daoudi**, Ouadhiri Mamoun, **Jean-Pierre Plouffe** and Assistant Auditor General **Robert Lalonde***

Director **Neil Burk** was guest speaker at the January meeting of Ottawa's Young Professionals Association. His lecture, "Profiting from your Information Resources", focussed on the importance of identifying, describing and managing information resources. One helpful tool that enables managers to reach their goals is a map of the corporate information resource base. "With meaningful maps and charts of your information resources before you, as in using topographic and road maps, you are now in a better position to reach your desired corporate destination by the fastest route, at the lowest cost," summarized Neil.

*Planning for the next Managers and Directors Conference is well under way. Director **Michael Ryan** provided the following update:*

The 1987 Managers and Directors Conference will be held in Cornwall from 30 August to 1 September 1987. Its theme will be "Managing and Auditing in a Time of Restraint".

The topic will allow directors and managers to focus not only on economic, efficient and effective audits but also on the impact OAG audits have on value for money within the audited entities.

The Conference's organizing committee is co-ordinated by **Michael Ryan**. **Robert Beaudin**, **Antonine Campbell**, **Francine Bissonnette**, **Richard Flageole**, **Lynne De Gagné**, **Jamie Hood** and **Francis Savage** are the committee members. **Maureen Mitchell** represents the Career and Professional Development Group.

The committee has already held a series of meetings and developed a draft agenda and budget. A high-profile speaker has agreed to address Conference participants. Managers and directors with ideas and suggestions about content should contact Francis Savage or Francine Bissonnette. Those with ideas about sports or social activities should contact Richard Flageole or any other committee member.

The committee anticipates the participation of all directors and managers, who will benefit from getting together with colleagues and resource persons, exchanging information and opinions, considering their function in the Office, and establishing a plan of action for the future. Thus, this year's Conference should meet the high standards of past ones.



*The members of the 1987 Managers and Directors Conference's organizing committee are (front row) **Michael Ryan**, **Robert Beaudin**, **Maureen Mitchell**, **Francis Savage**; (back row) **Richard Flageole**, **Antonine Campbell**, **Lynne De Gagné** and **Jamie Hood**. **Francine Bissonnette** is absent.*

Malaysia was the first country to be featured in the 1987 series of noon-hour talks by CCAF Fellows. **William Lee** highlighted his country's history, economy, geography and population on 13 January. On 20 January, **Limin Zhang**, a college teacher in the People's Republic of China, compared his country's educational structure to Canada's during a presentation that also emphasized China's economy and regional disparities. **Luis Alejandro Gutierrez** talked about Colombia's geography, economy and cultural diversity on 27 January.



*Principal **Bonnie Miller** and CCAF Fellow **William Lee***



Limin Zhang** and Principal **Bill Woodley



Luis Alejandro Gutierrez** and **Nancy Cheng

Two OAG groups – the Word and Information Systems Group and the Professional Services Branch – organized charity drives for local soup kitchens. Two 25-lb. turkeys and 150 lb. of vegetables were delivered to the Shepherds of Good Hope by Word and Information Systems, and Professional Services donated $215 to Ottawa Kitchens.



*Christmas dinner at a Murray Street soup kitchen was provided in part by (front row) **Sylvie Magnan**, **Johanne Boiteux**, **Carmen Moore**, **Paul Michaud**; (second row) **Gisèle Wand**, **Lorraine Maheux-Paquet**; (third row) **Sylvie McDonald**, **Anne-Marie Liebl**, **Wendy Bannister**, **Anny Lelièvre**, **Cecile Swerdfager**, **Yvonne Pratt**, **Johanne Dicaire**; (last row) **Art Routliffe**, **Liz Dowd** and **Mark Kulas**. **Halina Schofield** and **Dave Hansen** are absent.*



*Deputy Auditor General **Ed Rowe** and Co-ordinator of Legal Services **Philip Childs** were self-appointed choirmasters during the Professional Services Christmas luncheon. Ed Rowe's voice is always music to the ears of his subordinates, but it did seem to ring more melodiously when he announced the value of his Branch's donation to Ottawa Kitchens.*

Right: **Louise Sabourin** and **Andrée St-Martin** are OAG's 9th-floor receptionists. Louise enjoys bowling and playing volleyball and horseshoes. Andrée practices several sports, including alpine skiing, skating and horseback riding. She also tours the province by motorcycle. ☐ **Linda Lacombe** (seated), **Sylvie Hupé** and **Kelly Orange** welcome staff and visitors at the 10th-floor reception. Linda, a movie buff, has recently added cross-country skiing to her list of hobbies. Sylvie is the captain of her bowling team and Kelly, who enjoys fashion designs, has considered a career in graphic arts. ☐ **Dianne Delaney** and Supervisor **Terri Bouthillier** staff the front desk on the 11th floor. Camping is Diane's favourite summer activity. Terry likes to crochet and enjoys talking to people.

Below: Records Classifiers **Sheila Macfarlane**, **George Stairs** and **Mark Cochrane**, Records Systems Clerk **Ross Cormack** and Records Supervisor **Ghislain Lafontaine** help keep order in some of OAG's information resources. ☐ Records Classifier and Cheque Distribution Clerk **Marc Côté** and Records Classifier **Christine Bellefeuille** are the other members of the Records team, which is supervised by Records and Facilities Manager **Yvon Daigle**. "Records classification isn't an easy job," commented Yvon, "particularly when our clients don't always know which records they want or try to guess which ones are important to them. Nevertheless, the Records employees always serve everyone with a smile."

À droite : Les réceptionnistes du 9e étage au BVG : **Louise Sabourin** et **Andrée St-Martin**. Louise collectionne les trophées de quilles et joue au ballon-volant et au fer à cheval. Andrée pratique plusieurs sports, dont le ski alpin, le patinage et l'équitation. Elle visite aussi la province en moto. ☐ **Linda Lacombe** (assise), **Sylvie Hupé** et **Kelly Orange** souhaitent la bienvenue aux employés et aux visiteurs qui se présentent à la réception du 10e étage. Linda adore le cinéma et est une nouvelle adepte du ski de fond. Sylvie est le capitaine de son équipe de quilles et Kelly s'intéresse au dessin de mode et aimerait faire carrière dans les arts graphiques. ☐ **Dianne Delaney** et **Terri Bouthillier**, surveillante, s'occupent de la réception du 11e étage. Dianne fait du camping durant l'été et Terri aime crocheter et converser.

À gauche : **Sheila Macfarlane**, **George Stairs** et **Mark Cochrane**, classeurs de dossiers, **Ross Cormack**, commis aux systèmes de classement, et **Ghislain Lafontaine**, surveillant et analyste des systèmes de documents, voient à ce que l'ordre règne dans les ressources en information du BVG. ☐ **Marc Côté,** commis au classement des documents et à la distribution des chèques, et **Christine Bellefeuille**, commis aux systèmes de classement, complètent l'équipe de la Gestion des documents. **Yvon Daigle**, chef, Gestion des documents et des installations, affirme que "la gestion des documents n'est pas une tâche facile, spécialement lorsque nos clients ne savent pas quels dossiers ils désirent ou lorsqu'ils essaient de deviner quels sont ceux qui pourraient être importants pour eux. Cependant, les employés de la Gestion des documents servent toujours leur clientele avec le sourire".

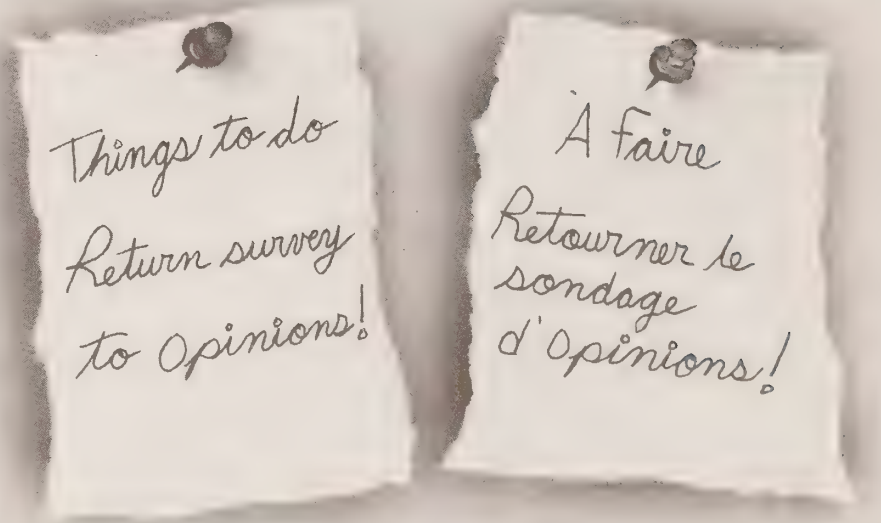











Things to do
Return survey
to Opinions!
À Faire
Retourner le
sondage
d'Opinions!

William Lee a été le premier boursier de la FCVI à présenter son pays lors du déjeuner-causerie du 13 janvier 1987. Son auditoire a ainsi eu l'occasion de se familiariser avec l'histoire, l'économie, la géographie et la population de son pays, la Malaysia. Le 20 janvier, **Limin Zhang**, professeur de collège en Chine, a comparé le système d'éducation de son pays avec celui du Canada. Le 27 janvier, **Luis Alejandro Gutierrez** a parlé de la géographie, de l'économie et de la richesse culturelle de la Colombie.



Le directeur principal ***Bonnie Miller*** *et le boursier* ***William Lee.***



Limin Zhang *et le directeur principal* ***Bill Woodley.***



Luis Alejandro Gutierrez *et* ***Nancy Cheng.***

La Direction du Traitement de la copie, arts graphiques et services audio-visuels de même que la Direction générale des services professionnels ont organisé deux collectes destinées à la soupe populaire de la région d'Ottawa. Les employés du Traitement de la copie ont livré deux dindes et des légumes aux Bergers de l'espoir et les employés des Services professionnels ont remis 215 $ à *Ottawa Kitchens*.



Le dîner de Noël à la soupe populaire de la rue Murray a été fourni entre autres par : (1ere rangee) ***Sylvie Magnan, Johanne Boiteux, Carmen Moore, Paul Michaud.*** *(2e rangée)* ***Gisèle Wand. Lorraine Maheux-Paquet.*** *(3e rangée)* ***Sylvie McDonald. Anne-Marie Liebl, Wendy Bannister, Anny Lelièvre, Cecile Swerdfager, Yvonne Pratt, Johanne Dicaire.*** *(dernière rangée)* ***Art Routliffe, Liz Dowd*** *et* ***Mark Kulas.***



Ed Rowe *et* ***Philip Childs*** *se sont improvisés maîtres de chorale lors du déjeuner de Noël de la Direction générale des services professionnels. Ses employés ont toujours trouvé la voix de Ed Rowe fort mélodieuse mais il semble qu'elle était encore plus harmonieuse lorsqu'il a annoncé le montant de la collecte qui a été offert à Ottawa Kitchens.*

Une autre publication a vu le jour récemment au BVG : *Les comités de vérification des sociétés d'État : Guide publié par le Bureau du vérificateur général du Canada.* Son but est d'aider les administrateurs des sociétés d'État et les membres de leurs comités de vérification à mieux comprendre le rôle et les responsabilités de ces comités tel qu'énoncés par les modifications apportées à la Loi sur l'administration financière en 1984.

Des étudiants de l'Ecole nationale d'administration publique du Maroc ont visité le BVG le 10 décembre 1986. Leur visite de quatre jours avait été organisée avec la collaboration de l'École nationale d'administration publique de l'Université du Québec.



Le sous-vérificateur général ***Ed Rowe***, ***Yvan Roger***, *Mohamed Hajjoui, Nabil Zahra, André Gingras (un accompagnateur de l'Université du Québec), le vérificateur général* ***Kenneth Dye***, *Ben Hadad Najib, Atoubi Jamila, Abid Abdelaziz,* ***Saïd Daoudi***, *boursier de la FCVI, Ouadhiri Mamoun,* ***Jean-Pierre Plouffe*** *et le vérificateur général adjoint* ***Robert Lalonde***.

Le directeur **Neil Burk** était le conférencier invité à la réunion de janvier de l'Association des jeunes professionnels d'Ottawa. Son allocution, *Profiting from your Information Resources*, portait sur l'importance d'identifier, de répertorier et de gérer les ressources en information. L'une des façons de le faire consiste à dresser des plans de la base des ressources en information de l'entité. En effet, selon Neil, une personne qui possède des plans et tableaux valables de ses ressources en information – dont l'utilité est similaire à celle des cartes routières et géographiques – a plus de chance d'atteindre ses objectifs de façon rapide et peu dispendieuse.

La planification de la prochaine conférence des gestionnaires et des directeurs va bon train. Le directeur ***Michael Ryan*** *fait la mise à jour suivante :*
La conférence des gestionnaires et directeurs de 1987 aura lieu du 30 août au 1er septembre 1987 à Cornwall. Le thème de la conférence sera "Gérer et vérifier dans une période de restrictions".

Les sujets abordés permettront aux participants de se pencher non seulement sur l'économie, l'efficience et l'efficacité des vérifications, mais aussi sur l'impact qu'ont les vérifications du BVG sur l'optimisation des ressources au sein des entités vérifiées.

Michael Ryan coordonne le comité d'organisation qui se compose de **Robert Beaudin**, **Francine Bissonnette**, **Antonine Campbell**, **Lynne De Gagné**, **Richard Flageole**, **Jamie Hood** et **Francis Savage**. **Maureen Mitchell** représente la Direction du développement professionnel et de la planification de carrière.

Les membres du comité ont déjà participé à quelques réunions et ont esquissé l'ordre du jour et le budget. Un conférencier prestigieux a accepté de prendre la parole. Les participants qui ont des idées ou des suggestions qui concernent le contenu sont invités à communiquer avec Francis Savage ou Francine Bissonnette. Ceux qui ont des suggestions qui concernent les activités sociales ou sportives doivent communiquer avec Richard Flageole ou avec les autres membres du comité.

Les organisateurs espèrent la participation de tous les gestionnaires et directeurs. La conférence leur permettra de rencontrer des collègues et des personnes-ressources, d'échanger de l'information et des idées, de faire le point sur leur place au sein du Bureau et d'élaborer un plan d'action.



Les membres du comité d'organisation de la Conférence des gestionnaires et des directeurs de 1987 sont : (1ère rangée) ***Michael Ryan***, ***Robert Beaudin***, ***Maureen Mitchell***, ***Francis Savage***, *(à l'arrière)* ***Richard Flageole***, ***Antonine Campbell***, ***Lynne De Gagné*** *et* ***Jamie Hood***. ***Francine Bissonnette*** *est absente.*



La campagne Centraide de 1986 a bénéficié de la contribution de nombreux volontaires dont : (1ère rangée) ***Ghislain Lafontaine***, ***Marc Côté***; *(2e rangée)* ***Yvon Daigle***, ***Chantal Clément***, ***Neil Maxwell***, ***Michel Garneau***, ***Christine Latouche***, ***Régent Chouinard*** *et* ***Normand Bourdeau***.



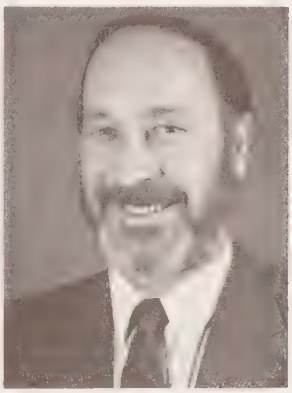
Gary Lambert, directeur de la section Classification, Rémunération et Relations de travail au BVG, a été nommé directeur du Personnel le 8 décembre 1986, en remplacement de Ginette Stewart. Il possède plus de vingt ans d'expérience dans le domaine du personnel dans les secteurs public et privé et une excellente connaissance du fonctionnement du BVG. Avant de se joindre au Bureau en 1980, Gary participait au programme Cours et affectations de perfectionnement (CAP) et avait été affecté aux Affaires indiennes et du Nord Canada, au ministère de l'Industrie et du Commerce et au Conseil du Trésor.

Gérald Gaudet, *résume l'une des récentes activités de l'IDI :*
Le séminaire international sur la vérification intégrée des missions à l'étranger s'est déroulé à Manille en novembre 1986. Ce programme de formation d'une durée de deux semaines a été mis sur pied par l'Organisation asiatique des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, avec l'aide de la Commission de vérification publique et du Centre de comptabilité et de vérification publique de la République des Philippines, des bureaux de vérification de la Malaysia et de l'Australie, ainsi que du Projet de formation et de perfectionnement de *l'INTOSAI* (PFP).

Il s'agissait là de la première initiative parrainée par le PFP, et plusieurs employés du BVG et du *GAO* représentaient ces deux bureaux. Ainsi, le directeur principal **Vinod Sahgal** a animé un cours pendant la première semaine, alors que Don Drach et Steve Medlin, du *GAO*, ont donné des cours durant la deuxième semaine. Parmi les autres intervenants, mentionnons trois anciens boursiers de la FCVI, soit : Lucita Andres, C. Nesarajah et J. Khairuddin. Le séminaire réunissait trente et un participants de quatorze pays asiatiques.



Leonor Briones, secrétaire de la Commission de vérification des Philippines; Linda Solite, agent du Centre de comptabilité et de vérification publiques à Manille; Teofisto Guingona, président de la Commission de vérification de la République des Philippines; Charles Coa, conseiller financier auprès de la Banque asiatique de développement; et ***Vinod Sahgal****, directeur principal au BVG.*



Le 5 janvier 1987, **Dennis Paproski** a été nommé directeur principal à la Direction de la vérification du revenu, des finances et de l'énergie, en vertu du Programme de permutation des cadres.

Johane Jolette et Mario Tremblay sont les heureux parents d'un nouveau fils, Benoît, né le 5 décembre 1986. Félicitations!

Le Comité d'élaboration des méthodes a récemment publié un nouveau guide de vérification intitulé *Vérification de la gestion de la trésorerie dans les ministères et organismes fédéraux*. **Wayne Cluskey**, directeur principal, est le principal auteur de ce guide et il en assure la mise en application.





En octobre 1986, Denis Foley, président du Comité des comptes publics (CCP) de l'Irlande, et Lauri McDonnell, contrôleur et vérificateur général de ce pays, ont rencontré Aideen Nicholson, présidente du CCP, et le vérificateur général **Kenneth Dye**.

Félicitations à **Josée Plante**, stagiaire au bureau régional de Montréal, et à **Dan Ebbinghaus**, **Luc D'Amour** et **Joanne Augusta**, stagiaires au bureau d'Ottawa, qui ont tous réussi leurs derniers examens. Joanne s'est classée troisième pour la région d'Ottawa.

Dan Rubenstein a reçu le Prix Walter J. Macdonald pour son article "Artistes, scientifiques ou communicateurs? Notre crise d'identité", publié dans le numéro de janvier 1986 du *CA Magazine*. Ce texte a été jugé le meilleur article publié en anglais par le magazine, entre juillet 1985 et juin 1986. Dan a reçu le prix lors de la 84e conférence annuelle de l'ICCA.

Ginette Stewart a quitté le BVG le 5 décembre 1986. Depuis le 1er novembre 1982, elle était directeur principal responsable de la Direction du personnel. Elle s'est jointe au Bureau du Conseil privé où elle occupera le poste de chef de la Direction de la gestion. Ses collègues et amis se sont réunis le 11 décembre afin de la saluer et de lui souhaiter bonne chance.



*Les sous-vérificateurs généraux **Raymond Dubois** et **Ron Warme** (à gauche), **Ginette Stewart** et le vérificateur général adjoint **Paul Ward** (à droite).*

***Normand Bourdeau,** coordonnateur de la campagne Centraide de 1986, commente le succès de la collecte :*
Nous venons de terminer avec succès une autre campagne Centraide. Cette année, notre Bureau a dépassé de plus de 6 p. 100 son objectif global de 38 000 $ car nous avons recueilli plus de 40 376 $.

Dès le mois d'avril, le coordonnateur de la campagne ne tarda pas à mettre sur pied un comité dans le but d'organiser et de mener la campagne. Ce comité comprenait **Christine Latouche**, adjointe au coordonnateur, **Yvon Daigle**, agent de matériel et des relations publiques, et **Chantal Clément**, trésorière. Plus tard, Yvon a pu compter sur l'aide de deux vétérans, **Roger Durand** et **Marc Côté**. **Pauline Blais**, trésorière de la campagne de 1985, a accepté de prêter main-forte à Chantal dans l'accomplissement de ses tâches.

Au moment du lancement officiel de la campagne à la mi-septembre, le comité organisateur était secondé par des solliciteurs chargés de recueillir les dons des employés. Les chefs d'équipe **Régent Chouinard**, **Michel Garneau**, **Gérald Gaudet**, **Ghislain Lafontaine** et **Neil Maxwell** s'entourèrent d'une quarantaine de bénévoles.

C'est grâce aux efforts et au dévouement d'une telle équipe que le Bureau a pu atteindre son objectif tout en augmentant à la fois la moyenne des dons et le taux de participation. Ce sont là des résultats dont nous pouvons tous être fiers!



Des représentants du Bureau de vérification de la Chine visitent le BVG

par Don Smith
directeur, Direction du perfectionnement
et de la planification de carrière

Des représentants du Bureau de vérification de la République populaire de Chine ont récemment visité le Bureau du vérificateur général du Canada. Dirigée par le sous-vérificateur général Cui Jianmin, la délégation était composée des personnes suivantes : Han Bo, Lu Xian, Liang Genhua, Liu Bin, Ji Fucang, Xu Yudi (boursier de la FCVI en 1983-1984); et Zhang Dawei.

Un vaste programme d'activités a été mis au point pour les visiteurs. Ils ont rencontré de nombreux professionnels du BVG dans le but d'effectuer un examen technique de la vérification intégrée au niveau fédéral et de se familiariser avec la formation et la gestion du personnel du Bureau. Les progrès du programme sino-canadien de formation des vérificateurs (PFV) ont fait l'objet de nombreux échanges. On a mis la dernière main à la planification des séminaires à venir ainsi qu'à d'autres éléments du programme. Le succès du PFV a amené le BVG et l'Agence canadienne de développement international à discuter de la possibilité d'ajouter une deuxième phase au programme.

Les boursiers chinois du PFV qui étudient au BVG ont présenté à la délégation des exposés sur l'évolution de leur mission au Canada. La vérification intégrée, la vérification dans un cadre informatique, la vérification interne, la gestion d'un centre de formation, la conception de cours et l'utilisation de la vidéo pour la formation sont quelques-uns des sujets qu'ils ont traités.

Les délégués ont aussi étudié l'application de la vérification intégrée aux administrations provinciales et municipales; ils ont rencontré le vérificateur général du Québec et son personnel, et ont visité le Bureau de la vérification de la Ville de Montréal. Ils ont également eu des rencontres avec des membres de la Société des comptables en management du Canada et de l'Institut canadien des comptables agréés, ainsi qu'avec le contrôleur général du Canada.

Au cours de leur visite de vingt jours, les délégués ont recueilli de précieuses données qui leur serviront pour l'adaptation et l'application de la vérification intégrée en République populaire de Chine. Finalement, cette visite fut aussi l'occasion de retrouvailles entre des professionnels de la vérification des deux pays qui s'étaient rencontrés en Chine lors de visites antérieures.



Yvan Gaudette, Han Bo, Xu Yudi, Cui Jianmin et Murdo MacSween.



Sur le chemin du retour en Chine, les représentants du Bureau de vérification ont visité le bureau régional de Vancouver. Ils sont photographiés avec le directeur Alan Beaton et le gestionnaire Vincent Poon.

L'équipe affectée aux vérifications spéciales
Alan Gilmore, directeur principal responsable de l'équipe affectée aux vérifications spéciales, estime que l'utilisation des micro-ordinateurs pour le traitement de textes réduit le temps requis pour préparer les notes de service et assurer la gestion des dossiers ainsi que l'extraction des données.

Depuis sa participation à l'affaire portée devant la Cour fédérale du Canada au sujet du droit d'accès du BVG à certains documents du gouvernement, Alan doit pouvoir consulter les dossiers juridiques, les descriptions de causes pertinentes ainsi que les documents d'information. Le logiciel dont il se sert à cette fin permet de répertorier les documents et subséquemment de rechercher son sujet par terme, expression ou concept. Alan utilise également les logiciels du BVG pour classer et extraire les notes de service.

Le directeur Nestor Gayowsky utilise les bases de données pour recueillir des renseignements et effectuer des analyses, en vue d'élaborer des observations et constatations fondées sur l'information probante contenue dans la base. Cette façon de procéder lui évite de nombreuses heures de recherche et permet de s'assurer que l'information probante est examinée sous divers angles. Par ailleurs, si les constatations des vérificateurs sont mises en doute, il est très facile d'extraire rapidement l'information probante à l'appui. Pour Nestor, le logiciel de traitement de textes est un "cadeau du ciel", surtout lorsqu'un chapitre du Rapport annuel subit d'innombrables révisions. Il apprécie bien la rapidité avec laquelle on peut préparer les notes de service, la correspondance et les présentations de toutes sortes.

L'équipe affectée aux grands projets d'immobilisations
L'équipe de vérification des grands projets d'immobilisations assure le contrôle des grands projets d'immobilisations prévus ou en cours de réalisation au gouvernement fédéral. Ceux-ci représentent environ 29 milliards de dollars. À cette fin, elle utilise une base de données qui permet d'emmagasiner des renseignements tirés du Budget principal des dépenses et de la Partie III du Budget, ainsi que des renseignements obtenus auprès des directeurs principaux responsables des entités vérifiées.

Que nous réserve l'avenir?

Les logiciels introduits sur le marché étant de plus en plus puissants, ils ne pourront qu'accroître l'efficience des vérifications. C'est pourquoi les équipes chargées de la vérification des services gouvernementaux se tiennent au courant des innovations dans le domaine informatique.



Des membres de l'équipe du MAS (debout), Cathy McIntosh, vérificateur; Frank Cotroneo, gestionnaire; David Willey, surveillant; (assis) John Dunning, gestionnaire, et Marie Williams, secrétaire, devant leur outil de travail : le micro-ordinateur.

Ils mettent à l'essai les nouveaux logiciels, lisent les publications informatiques et prennent part aux activités de groupes d'utilisateurs.

Même si l'utilisation du système IDEA est restreinte en raison de la quantité limitée de données qui peuvent être emmagasinées sur les disquettes rigides, il ne fait aucun doute que l'industrie informatique solutionnera ce problème technique sous peu.

L'événement marquant des récentes années fut sans contredit la création de micro-ordinateurs portatifs. Ces appareils sont rapides et puissants, et ils possèdent une capacité d'emmagasinage suffisante pour répondre à la plupart des besoins des vérificateurs sur place.

Nous savons tous que l'utilisation des ordinateurs présente de nombreux avantages. Il nous reste à entreprendre l'utilisation des ordinateurs pour la vérification sur place, l'opération qui en a le plus besoin et qui est la plus susceptible d'en profiter.

Conclusion

Vous savez maintenant comment l'une des directions du BVG s'y prend pour s'adapter à l'ère informatique. L'utilisation des ordinateurs ne peut qu'accroître l'efficience des vérifications. Cela ne doit pas empêcher les vérificateurs d'être constamment sur le qui-vive afin de trouver de nouvelles façons d'améliorer leur rendement.



Gerry Chu, Larry Ting, et Joe Martire analysent des statistiques sur la location du MTP.



David Willey, surveillant, John Dunning, gestionnaire, et Hector Millward, vérificateur général adjoint, étudient un nouveau logiciel de vérification.

Quant au logiciel de traitement de textes, l'équipe de vérification s'en sert dans le cadre de la vérification de l'optimisation des ressources du ministère des Approvisionnements et Services et pour la préparation de programmes et questionnaires. Les chargés de projet entrent eux-mêmes les données de leurs rapports dans l'ordinateur et ils y apportent les modifications requises.

Dans le cadre des attestations, le logiciel Lotus a servi d'abord à préparer des tableaux de délais d'approvisionnement. Ces tableaux permettent une mise à jour rapide grâce aux révisions et à l'addition des totaux, et facilitent l'examen analytique des soldes. Ainsi, une méthode analytique a été mise au point pour la vérification des approvisionnements et pour la vérification des intérêts sur les dépôts versés au compte du receveur général.

L'équipe affectée à la vérification du MAS compte parmi les premières équipes du BVG à avoir utilisé le système IDEA. Avant la mise en vigueur d'IDEA, la Direction de la vérification informatique avait mis au point huit techniques de vérification informatisée pour la vérification de la Direction générale des pensions de retraite de la Commission de la Fonction publique. Ces techniques permettaient de soumettre à une vérification l'échantillonnage des dossiers de pensionnés, ainsi que la sélection de paiements élevés et de situations inhabituelles. Les vérificateurs Bruce Sloan et Joyce Ku ont converti et amélioré ces techniques de vérification et les ont incorporées au progiciel IDEA. Ce système réduit le délai consacré à l'application des techniques de vérification et permet de ce fait aux membres de l'équipe de mieux planifier le moment choisi pour procéder à une vérification. Il facilite aussi l'examen des diverses hypothèses.

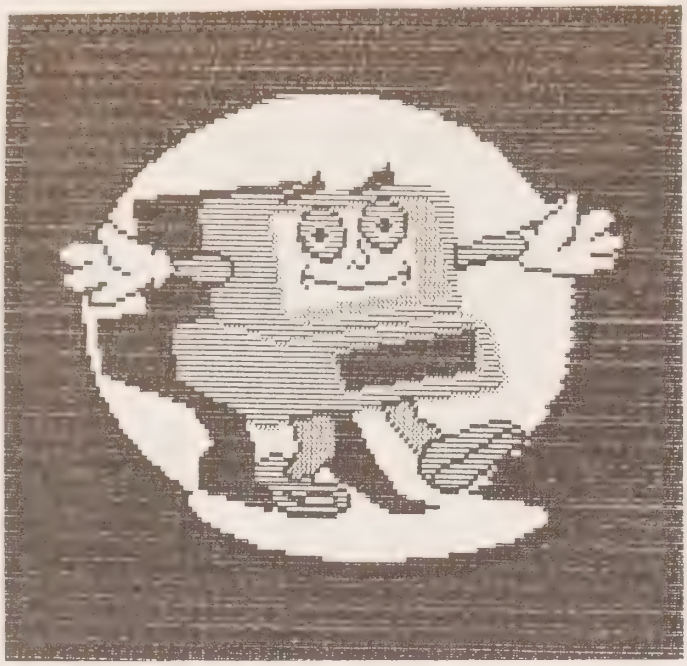
L'équipe du MTP

Cette équipe utilise le logiciel de sondage des unités monétaires pour élaborer, puis évaluer des plans d'échantillonnage de vérification. Cette façon de procéder permet de traiter l'échantillonnage de manière plus rigoureuse.

L'équipe a mis au point, à partir du logiciel Lotus, un tableau de ventilation qui permet de compiler les données fournies par le MTP au sujet des appels d'offres en matière de location. Elle se sert de cette information pour vérifier les données fournies par le Ministère.

La sélection centrale des données tirées d'échantillons de vérification, aux fins de la vérification du MTP et du MAS dans le cadre de la vérification des comptes publics, réduit la quantité de travail requis pour permettre au vérificateur général d'exprimer une opinion au sujet des comptes ministériels.

Les équipes de vérification du MTP et du MAS compilent dans une base de données, des sommaires des délibérations du Conseil du Trésor et des ordonnances du Conseil privé qui se rapportent à leurs travaux. Cette façon de procéder leur permet de consulter les documents du gouvernement afin de trouver des sujets de vérification et de l'information probante.



La Direction de la vérification des services gouvernementaux à l'ère des micro-ordinateurs

par John Dunning, gestionnaire
et David Willey, superviseur
Direction générale des opérations de vérification

Les micro-ordinateurs sont en train de métamorphoser le monde du travail. En effet, au Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) comme partout dans la fonction publique fédérale, nombre d'employés effectuent leur travail à l'aide d'un micro-ordinateur. Quelles sont les conséquences de l'informatisation pour les vérificateurs, et comment ces derniers réussissent-ils à s'y adapter? L'efficience de la vérification s'est-elle accrue? Que nous réserve l'avenir?

Essayons de répondre à ces questions en examinant de quelle façon l'une des directions du BVG procède pour s'adapter à l'ère de l'informatique.

Incidence de l'informatisation sur les vérificateurs

Devant l'utilisation croissante de systèmes informatisés dans les ministères et organismes fédéraux, les vérificateurs se voient contraints d'utiliser les ordinateurs et les instruments informatiques comme outils de travail. Le BVG a conçu deux projets – Sélection centrale des données (SCD) et Système interactif d'extraction et d'analyse de données (IDEA) – qui permettent aux vérificateurs d'exécuter diverses tâches à l'aide des données que leur fournit le système informatique de l'entité vérifiée. La venue des ordinateurs a elimine certaines tâches fastidieuses comme le prélèvement des échantillons et la vérification des calculs. Les vérificateurs ont maintenant plus de temps a consacrer a la verification proprement dite.

Adaptation

Comment les vérificateurs réussissent-ils a s'adapter a cette situation? Pour répondre à cette question, examinons à quelles fins la Direction de la vérification des services gouvernementaux du BVG utilise les ordinateurs, ainsi que les avantages qu'elle en retire. La Direction relève du vérificateur général adjoint Hector Millward et réunit quatre équipes de vérification qui relèvent chacune d'un directeur principal, soit : l'équipe du ministère des Approvisionnements et Services (MAS), qui relève de Ed Khalil, l'équipe du ministère des Travaux publics (MTP), qui relève de Larry Ting, l'équipe affectée aux vérifications spéciales, qui relève de Alan Gilmore et, enfin, l'équipe affectée à la vérification des grands projets d'immobilisations, qui relève de Ross Buskard.

L'équipe du MAS

L'équipe du MAS compte trois micro-ordinateurs : 75 p. 100 de leur utilisation totale est consacrée aux vérifications de l'optimisation des ressources et à l'Étude de la gestion et du contrôle financiers (EGCF), 20 p. 100 aux attestations et 5 p. 100 aux tâches administratives. Elle utilise les logiciels normalisés du Bureau, entre autres Lotus, WordPerfect, dBase III et Storyboard.

Les tableaux de ventilation du logiciel Lotus facilitent la vérification de l'optimisation des ressources du ministère-client et permettent une plus grande marge de manoeuvre. La vérification du MAS exige une analyse détaillée des dépenses et statistiques ministérielles et, s'ils devaient effectuer ce travail à la main, les vérificateurs en auraient pour de nombreuses heures à effectuer des opérations ennuyeuses et répétitives. Le logiciel Lotus permet aux vérificateurs de consacrer plus de temps à l'analyse ainsi qu'à l'examen des hypothèses. Les vérificateurs peuvent facilement modifier les tableaux de ventilation et préparer des analyses pluriannuelles en quelques minutes.

L'équipe de vérification manipule les données à l'aide de Lotus et prépare les rapports sur l'état d'avancement des projets et les tableaux de ventilation qui permettent de contrôler la vérification de l'optimisation des ressources ainsi que les projets réalisés dans le cadre de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers. Ces tableaux de ventilation constituent un outil de gestion précieux car ils aident les vérificateurs à contrôler les délais et les sujets de vérification.



Martha Tory, associée de Clarkson Gordon, et Yvan Gaudette, vérificateur général adjoint, étaient les conférenciers de la quinzième séance technique. "La vérification intégree : Possédez-vous les competences requises?" Larry Meyers, sous-vérificateur général (à droite), présidait cette session qui traitait de connaissances, de compétences et de formation et qui mettait l'accent sur le rôle que joue le chef d'une équipe de vérification.

La séance intitulée, "Le rôle du vérificateur dans le domaine de l'efficacité", était présidée par Brian Corbishley, ancien membre du BVG, qui est maintenant associé du cabinet Stevenson Kellogg Ernst & Whitney. Jim Goodfellow, associé du cabinet Touche Ross & Co., a pris la parole le premier, puis ce fut mon tour. Nous avons essayé de déterminer s'il serait possible de soumettre à une vérification intégrée les déclarations fournies par les gestionnaires au sujet du rendement et quels seraient les problèmes qui pourraient survenir. Nous avons établi qu'il serait effectivement possible de vérifier les déclarations de la direction, à condition qu'elles soient fondées sur des faits précis et vérifiables.

Jim et moi avons convenu que l'un des problèmes auxquels font face les vérificateurs réside dans le fait que les chiffres ne sont pas tous identiques et qu'une opinion de vérification fondée sur l'hypothèse contraire est a la fois risquée et trompeuse. J'ai donné quelques exemples tirés de documents sur la vérification de l'efficacité et Jim a fourni des exemples d'un bilan plus conventionnel, qui exige des méthodes de travail fort différentes en ce qui a trait aux opinions de vérification. Nous avons conclu en précisant que si les gestionnaires s'éloignent des méthodes conventionnelles de mesure pour compiler les données numériques, il devient difficile de produire des opinions de vérification précises. J'ai fait remarquer qu'il était temps pour nous de collaborer avec les clients et gestionnaires pour trouver quelques exemples de déclarations de la direction sur lesquelles les vérificateurs et les gestionnaires pourraient s'entendre.

Paul Ward : La séance intitulée "Les sociétés d'État : Approches adoptées face à l'examen spécial" fut des plus intéressantes. Les trois conférenciers invités étaient les responsables des examens spéciaux de trois sociétés d'État : la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, la CN Marine Inc. et la Société canadienne des ports. Nous avons été frappés par leurs différentes méthodes de travail, par leurs différentes façons de s'appuyer sur le travail d'autres vérificateurs et de déterminer s'ils doivent ou non préparer un sommaire. Cependant, ils semblaient s'entendre sur l'importance de l'établissement de critères en collaboration avec les membres du conseil d'administration, et sur l'adaptation des critères aux systèmes et approches de l'entité vérifiée.

Les responsables d'examens spéciaux ont soulevé d'autres questions qui devront être examinees. Par exemple, une fois que les vérificateurs ont terminé un examen spécial et présenté leur rapport au conseil d'administration, peut-on dire qu'ils ont rempli leur mandat, ou ont-ils encore l'obligation de présenter un rapport sur toute autre question d'importance. Glenn Ross, associé du cabinet Coopers & Lybrand, a recommandé aux responsables d'examens spéciaux qui se posent les mêmes questions de demander l'avis du Bureau du vérificateur général du Canada.



Neil Burk, directeur; Fred De Jong, directeur à la Société canadienne des Postes; et Donald Marchand, directeur, Institute of Information Management of the University of South Carolina, étaient les conférenciers invités lors de la troisième séance technique, "La gestion des ressources en information : Un nouveau domaine pour la vérification intégrée". Le directeur principal Henry McCandless (à droite) présidait la session dont le but était de renseigner les praticiens de la vérification intégrée sur les nouvelles applications qui touchent la gestion des ressources en information au sein des gouvernements et sur la façon dont elles influencent la vérification intégrée.

Hugh McRoberts : Mike a réitéré les propos tenus dans le *Rapport du Comité indépendant de révision sur les fonctions du vérificateur général du Canada* (le rapport du comité Wilson) : "Parce que l'évaluation de l'efficacité des programmes constitue une partie intégrante du concept de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé, il importe que la nouvelle loi (Loi sur le vérificateur général) soit assez large pour assurer que le vérificateur général possède le droit d'exprimer une opinion sur de telles études et même de faire sa propre évaluation des résultats des programmes, dans la mesure où il n'existe aucun autre moyen satisfaisant d'arriver à cette fin."

John Hitchinson : Il a également souligné que la Partie III du Budget des dépenses pourrait être un véhicule pour la formulation des déclarations. Je dois reconnaître que cette première séance sur la vérification de l'efficacité a été le lieu de la plus intéressante discussion tenue lors du congrès.

Hugh McRoberts : Le BVG a travaillé en étroite collaboration avec le comité indépendant et avec le groupe de travail dirigé par Pat Lafferty, un associé du cabinet Coopers & Lybrand. Les participants ont examiné les méthodes employées pour la vérification de l'efficacité en fonction des groupes concernés, soit : les clients et leurs besoins; les gestionnaires et leur capacité et leur volonté de fournir des déclarations; les évaluateurs de programmes et autres spécialistes du domaine, ainsi que leur capacité d'effectuer les évaluations requises de la part des gestionnaires et clients; et, enfin, les vérificateurs et leur capacité de vérifier.

Les membres du comité indépendant présenteront leur rapport à la FCVI au début de 1987. Le congrès leur a permis de partager leurs constatations avec des spécialistes de la vérification intégrée et d'obtenir leurs commentaires quant à l'orientation qu'ils ont prise.

La séance intitulée "Mesure de l'efficacité : Dimensions, limites et possibilités" portait sur une question élaborée par la FCVI, soit l'efficacité organisationnelle. Ronald Grey, associé et directeur du cabinet de consultants en gestion Hay, a discuté de l'attitude adoptée par son entreprise en ce qui concerne la mesure de l'efficacité organisationnelle. Puis, Alan Winberg, directeur de l'évaluation au ministère des Affaires indiennes et du Nord, a parlé de la capacité des évaluateurs de fournir à la direction les renseignements requis pour lui permettre d'étayer ses déclarations. En conclusion, Alan a indiqué que dans le cas où la direction posait des questions empiriques, les spécialistes pouvaient fournir des évaluations, pas toujours parfaites ou absolument sûres, mais tout de même quelque chose qui soit une mesure raisonnable du rendement que la direction veut évaluer.



Affirmation de son rôle : Septième congrès annuel de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée

Le septième congrès annuel de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée (FCVI) s'est déroulé à Toronto, du 30 novembre au 2 décembre 1986. De nombreux employés du BVG ont participé à ce congrès comme conférenciers ou animateurs de groupes de discussion et le vérificateur général Kenneth Dye a été invité à présenter l'allocution d'ouverture. Henry McCandless, directeur principal, a collaboré à l'organisation du congrès et présidé l'une des séances plénières. Le sous-vérificateur général Larry Meyers a présidé une séance plénière sur la vérification intégrée. Yvan Gaudette, vérificateur général adjoint, Hugh McRoberts, directeur principal, et Neil Burk, directeur, ont donné des exposés au cours des séances plénières; Mike McMullan a animé l'un des groupes de discussion. Enfin, Paul Ward, vérificateur général adjoint, et John Hitchinson, directeur principal, ont assisté au congrès parmi les vingt-six participants du BVG puis, en décembre, ont rencontré Hugh McRoberts afin de discuter du contenu, des répercussions et de la réussite du congrès. Voici un résumé de leurs commentaires.

Paul Ward : Le septième congrès annuel de la FCVI a été bien organisé et très réussi. Le programme constituait un heureux mélange d'exposés et de séances plénières qui ont permis aux participants de discuter de la vérification avec des collègues venant de différentes régions du pays. Une grande partie du congrès a été consacrée à la vérification de l'efficacité, l'une des questions les plus complexes et les plus controversées en matière de vérification et d'obligation de rendre compte dans le secteur public. Parmi les éléments principaux de la vérification de l'efficacité, on retrouve les déclarations de la direction. John, voulez-vous traiter de cette question?

John Hitchinson : "La vérification de l'efficacité dans le secteur public : Possibilités, choix et défis" fut la principale séance du congrès. L'an dernier, le conseil d'administration de la FCVI créait un comité indépendant chargé d'étudier cette question, puis de formuler des recommandations. La séance plénière a permis de connaître les principales conclusions de ce comité, et plusieurs de ses membres étaient présents : Warren Chippindale, administrateur du cabinet Coopers & Lybrand; Kenneth Belbeck, président du cabinet Stevenson Kellogg Ernst & Whinney; Raymond Hession, sous-ministre à l'Expansion industrielle régionale (MEIR); Michael Rayner, contrôleur général du Canada; et Claude Taylor, président de la société Air Canada.

Leur présentation a essentiellement porté sur le rendement et les déclarations de la direction (ce sont les déclarations dites "représentations de la direction", qui sont faites sur l'efficacité de l'organisation). Ils ont essayé de déterminer si l'entité vérifiée devait ou non fournir des déclarations et si les vérificateurs devaient s'y fier pour effectuer leur travail, ou s'ils devaient en faire abstraction. Cette question a déjà suscité de vives discussions. Dans son discours d'ouverture, Kenneth Dye a déclaré qu'il serait certainement utile, pour les vérificateurs, que la direction fournisse des déclarations car celles-ci pourraient constituer le point de départ du processus de vérification. Ken Dye a souligné qu'il s'intéressait personnellement à cette importante question.

Claude Taylor et Ray Hession sont revenus sur ce sujet. Ray Hession croit que les cadres supérieurs reconnaissent qu'ils doivent fournir des déclarations sur l'efficacité et acceptent que les vérificateurs les commentent. Il a également signalé qu'il aimerait être à l'avant-garde dans ce domaine. Claude Taylor a fait remarquer que nous devons régler dans les plus brefs délais la question des déclarations de la direction, sinon le concept sera appelé à disparaître. Je suis entièrement d'accord avec lui. D'autres commentaires ont porté sur le fait que les cadres supérieurs ne peuvent pas, à l'heure actuelle, se servir des systèmes d'information de gestion pour étayer les déclarations. Or, il est très difficile de produire de bonnes déclarations si les systèmes d'information ne peuvent les corroborer. À ce sujet, Michael Rayner a indiqué que si la direction ne fait pas de déclarations, le mandat du vérificateur général lui donne la possibilité de faire des commentaires sur le rendement.

Sommaire

Comme on peut le constater à l'aide des deux illustrations précédentes, les données sur les projets sont signalées jusqu'aux centres de coûts. Ces données sont ensuite compilées pour la direction et les résultats sont résumés pour la direction générale et, enfin, pour l'ensemble du Bureau.

Comme tout autre organisme, le BVG doit contrôler tant la qualité que les finances et les opérations. Une fois les vérifications terminées, le BVG effectue une série de contrôles de la qualité qui permettent de déterminer si les vérificateurs ont respecté les normes de vérification du Bureau.

Les observations constructives formulées par le biais de ces examens trouvent leur place dans les manuels, guides et bulletins de vérification publiés par le Bureau. Les examens consécutifs à la vérification qui sont menés par la Direction de l'évaluation de programmes et de la vérification interne, et les guides et bulletins de vérification rédigés par la Direction des méthodes professionnelles constituent des centres de coûts et sont assujettis aux mêmes contrôles financiers et opérationnels que les vérifications.

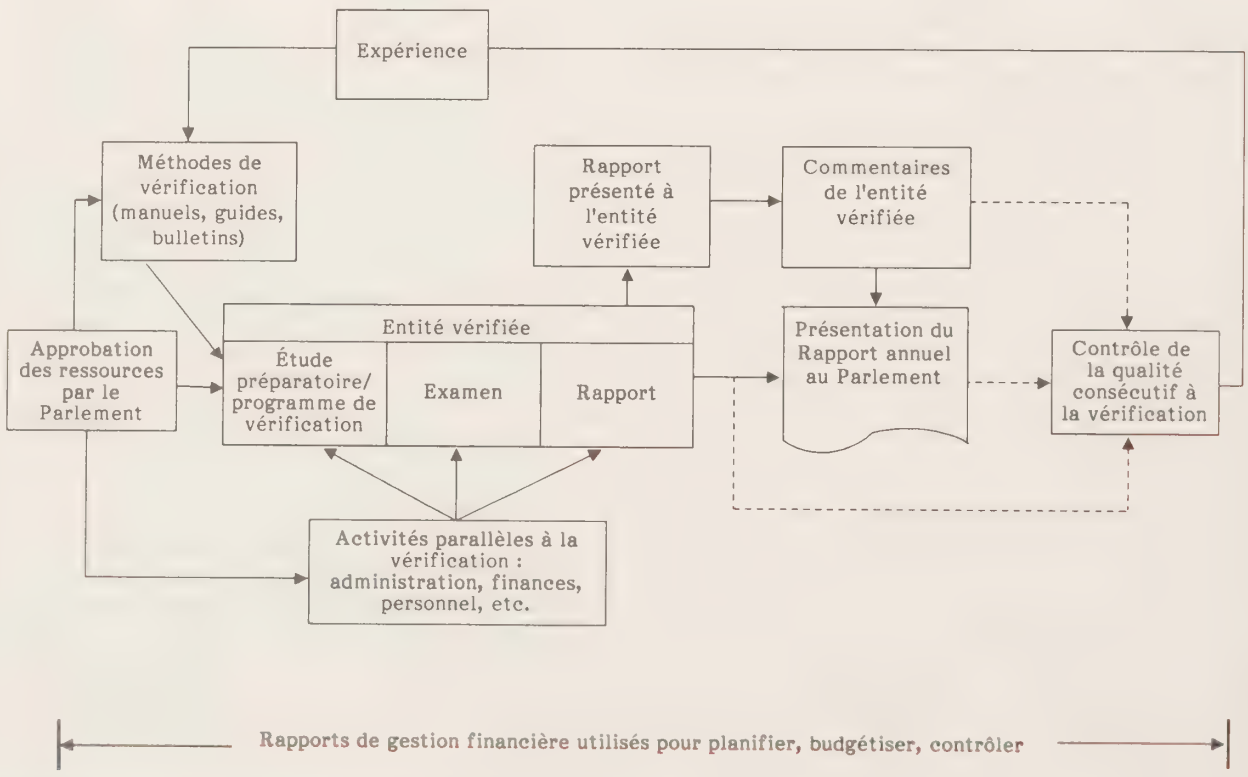
Le système intégré de rapports de gestion financière du BVG permet de contrôler les progrès réalisés, de connaître l'utilisation du temps de chaque employé et de connaître les tendances en matière de dépenses. Le BVG produit des rapports de gestion précis et en temps utile, et estime que ces rapports sont :

- efficaces parce qu'ils contiennent à la fois des données financières et des données opérationnelles;
- efficients parce qu'ils sont entièrement automatisés et ne font pas l'objet d'une manipulation ou d'une entrée répétée des données;
- économiques parce que l'exploitation de l'ensemble du système ne requiert qu'environ 3 p. 100 des ressources humaines du Bureau.

Ces rapports, ainsi que le dévouement des employés du Bureau pour assurer l'efficacité des communications dans les domaines non financiers, contribuent à faire du BVG un bureau bien géré et professionnel.

Voici un organigramme qui décrit ce cycle :

Cycle de vérification du BVG





Lise Bertrand, coordonnatrice des services de bureau; Denise Leduc, coordonnatrice du TRACS; et Nancy Laroche, commis, s'assurent que les rapports mensuels produits par TRACS rencontrent leurs échéances.

Le coefficient des heures consacrées à chaque projet de vérification

Au BVG, les gestionnaires des centres de coûts sont responsables de l'utilisation optimale de leurs ressources humaines. Lorsqu'ils sont incapables d'utiliser certains de leurs employés pour réaliser des vérifications, ils doivent les prêter à d'autres gestionnaires.

Le rendement des vérificateurs est établi en fonction du rapport entre les heures qu'ils consacrent à une vérification et le nombre d'heures mises à leur disposition. Comme le contrôle de certaines heures (congés annuels, par exemple) ne relève pas des gestionnaires, celles-ci sont exclues et les gestionnaires tiennent compte du reste des heures. Le rapport financier K indique les renseignements fournis aux gestionnaires à propos de chacun de leurs employés.

Rapport financier J

Rapport sur l'état d'avancement des travaux
au 30 novembre 1985
Centre de coûts : ministère des Transports
Direction : Transports, Défense, Affaires extérieures

Projet	Prévisions budgétaires Heures	Coûts	Utilisation Heures	Coûts	Fraction inutilisée (en %) Heures	Coûts
1. Étude préparatoire	1 100	65 000$	1 050	87 100$	4,5	(34,0)
2. Éxécution - Comptes publics	1 200	52 800	100	4 700	91,7	91,1
3. Éxécution - Comptes débiteurs : péages	1 000	42 000	-		100,0	100,0
4. Exécution - Fonds renouvelables des aéroports	2 000	83 000	100	4 900	95,0	94,1
5. Éxécution - Listes de paye	1 100	51 700	-		100,0	100,0
6. Rédaction de rapports	600	15 500	-		100,0	100,0
Total pour le ministère	7 000	310 000$	1 250	96 700$	82,1	68,8

L'étude préparatoire a été effectuée, mais la vérification est interrompue

Bien que l'étude préparatoire ait respecté le budget, le dépassement des crédits aura une incidence négative sur le coût horaire de chaque projet

M. Jones doit rencontrer les chargés de projet; il doit remédier à la situation dans les plus brefs délais. Problèmes de dotation possibles

En raison d'une modification dans "l'agencement" du personnel utilisé

Rapport financier K

Sommaire de l'utilisation du temps par employé
au 30 novembre 1985
Gestionnaire du centre de coûts : Jones, P.R.

Employé : Gilmour, W.R.

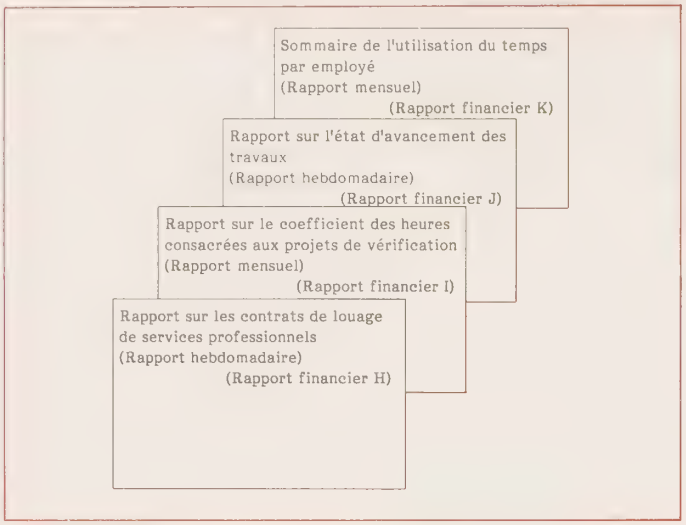
Projet	Catégorie	Heures à ce jour
Transports - Comptes publics (attestation)	Projet de vérification	320,0
Transports - Fonds renouvelable des aéroports	Projet de vérification	4,0
A. Heures totales consacrées aux projets de vérification		324,0
Administration générale	Activités parallèles à la vérification	623,5
Formation		22,5
Non-affectation		150,0
B. Heures totales consacrées aux activités parallèles à la vérification		796,0
C. Heures totales disponibles (A + B)		1 120,0
Congés annuels	Heures non disponibles	157,5
Congés de maladie		22,5
Total des heures non disponibles		180,0
Heures totales		1 300,0
Coefficient des heures réelles consacrées aux projets de vérification - A÷C -		28,9 %
Coefficient des heures prévues pour les projets de vérification =		80,0
Écart		51,1 %

Le vérificateur a consacré trop d'heures à l'administration par rapport au travail effectué. Le gestionnaire doit remédier à cette situation le plus tôt possible.

Environ 20 jours de congé. Le gestionnaire doit trouver une façon de "rentabiliser" le vérificateur. Il doit remédier à cette situation le plus tôt possible

Gestionnaires des centres de coûts

Les gestionnaires des centres de coûts doivent s'assurer que la durée du travail des professionnels embauchés en vertu d'un contrat à court terme est négociée et utilisée de façon efficace, et que le travail de vérification est effectué dans les délais fixés et selon le budget établi. Les rapports financiers H à K ont été conçus de façon à aider les gestionnaires des centres de coûts dans ces activités.





Des membres de l'équipe du TRACS : (1ère rangée) Janeth Wilson, superviseur des opérations informatiques; Sanjeev Chugh, programmeur; (2e rangée) Denis Latouche, commis préposé aux données; Denis Bastien, analyste-programmeur; Doreen Norlock, programmeur; et Barbara Taylor, gestionnaire des Services informatiques.

Rapport financier H

Rapport sur les contrats de louage de services professionnels
au 30 novembre 1985
Centre de coûts : ministère des Transports
Direction : Transports, Défense, Affaires extérieures

N° de contrat	Nom du professionnel	Heures consacrées à la réalisation du contrat Heures	Honoraires	Dépenses Heures	Honoraires	Solde Heures	Honoraires
5 0172	Cline, D.R.	572	28 600$	24,0	1 200$	548,0	27 400$
5 0645	Dumas, L.P.	300	15 000	12,0	600	288,0	14 400
5 0821	Foster, D.D.	600	27 000	-	-	600,0	27 000
5 0822	Lane, S.L.	400	25 400	9,5	600	390,5	24 800
		1 872	96 000$	45,5	2 400$	1 826,5	93 600$

Comptabilité d'exercice (plutôt que de caisse comme c'est le cas dans la plupart des organismes publics)

Rapport financier I

Rapport sur le coefficient des heures consacrées aux projets de vérification
au 30 novembre 1985
Centre de coûts : ministère des Transports
Direction : Transports, Défense, Affaires extérieures

Gestionnaire : Jones, P.R.

Nom de l'employé	Heures totales	Heures nettes	Heures consacrées aux projets de vérification	Coefficient des heures consacrées aux projets de vérification % réel	% prévu
Baker, P.B.	1 300	1 120	920	82,1	81,0
Beaudoin, W.R.	1 300	1 157	924	79,9	80,0
Brown, P.S.	650	582	500	85,9	82,0
Jones, P.R.	650	602	281	46,7	81,0
Fox, P.P.	1 300	1 122	901	80,3	78,0
Gilmour, W.R.	1 300	1 120	324	28,9	80,0
Total Centre de coûts	6 500	5 703	3 850	67,5	81,0

Employés qui demandent un examen plus poussé

M. Jones demande maintenant un rapport détaillé sur les employés. Voir Rapport financier K

Rapport financier E

Rapport sur l'utilisation des années-personnes de la direction au 30 novembre 1985

Direction générale : Opérations de vérification
Direction : Transports, Défense, Affaires extérieures

Employé	Nº du poste	A-P selon le budget	Utilisation des prévisions	Écart	*Statut
Baker, P.B.	406	1,0	1,0		Perm.
Beaudoin, W.R.	422	1,0	-	1,0	I.L.T.
Brown, P.S.	518	1,0	0,5	0,5	C.E.
Jones, P.R.	627	1,0	0,5	0,5	C.E.
Fox, P.P.	818	1,0	1,0		Perm.
Gilmour, W.R.	009	1,0	1,0		Perm.
Total Centre de coûts		6,0	4,0	2,0	
Green, S.L.	099	1,0	1,0		
Smith, J.G.	918	1,0	1,0		Perm.
Trudel, S.Y.	123	1,0	1,0		Perm.
Warme, R.M	517	1,0	1,0	-	Perm.
Total Centre de coûts		4,0	4,0		
Total pour la direction		10,0	8,0	2,0	

* Perm. : employé permanent
C.E. : cessation d'emploi
I.L.T. : invalidité à long terme

Problème de dotation possible; en effet, deux postes sont vacants depuis six mois, et un autre est vacant depuis un an

Sous-utilisation, au taux annuel de deux années-personnes complètes

Cette situation influe probablement sur le travail de vérification. Voir Rapport financier J

Rapport financier F

Prévisions concernant les salaires et traitements de la direction au 30 novembre 1985

Direction : Transports, Défense, Affaires extérieures

Employé	Nº de poste	Taux annuel	Prévisions des salaires jusqu'à la fin de l'exercice	Utilisation des années-personnes
Baker, P.B.	406	41 800 $	39 800 $	1,0
Beaudoin, W.R.	422	16 500	-	
Brown, P.S.	518	39 000	54 900	0,5
Jones, P.R.	627	39 500	37 400	0,5
Fox, P.P.	818	29 800	29 000	1,0
Gilmour, W.R.	009	21 500	21 500	1,0
Green, S.L.	099	39 000	39 500	1,0
Smith, J.G.	918	31 600	31 600	1,0
Trudel, S.Y.	123	32 600	47 600	1,0
Warme, R.M.	517	34 500	48 900	1,0
Total partiel			350 200	
Provision pour les promotions non indiquées, les heures supplémentaires			15 000	
Prévisions totales pour l'exercice			365 200	8,0
Budget de la direction			383 000	10,0
Écart			17 800 $	2,0

On n'utilise que la moitié d'une année-personne et pourtant la provision pour les salaires est très importante. Pourquoi?

Les prévisions totales dépassent de loin les salaires annuels. Pourquoi? Voir Rapport financier G

Le chef de la direction a établi les prévisions à l'aide de la base de données sur les salaires. Voir Rapport financier F(i)

Rapport financier F (i)

Prévisions concernant les salaires et traitements de la direction au 30 novembre 1985

Prévision pour le poste no. 518

Nom de l'employé : Brown, P.S. — Groupe et niveau : AU 2

Salaire de base au début de l'exercice (1er avril 1985)	39 000 $
Réduction en raison d'un départ à la retraite après six mois	-19 500
Augmentation annuelle - 1er juillet au 30 septembre	1 000
Provision pour les conventions collectives - 1er juillet au 30 septembre 1985	2 150
Paiements d'heures supplémentaires à ce jour	520
Indemnité de cessation d'emploi versée au moment du départ à la retraite	25 730
Solde des vacances au moment du départ à la retraite	6 000
	54 900 $

L'employé annonce son intention de prendre sa retraite; les coûts sont immédiatement inclus dans les prévisions de salaires

Rapport financier G

Rapport des heures supplémentaires de la direction pour la période du 1er avril au 30 novembre 1985

Direction : Transports, Défense, Affaires extérieures

Employé	Heures suppl.	Rémunération Congés	Rémunération Espèces	Total
Brown, P.S.	16	-	520,00 $	520,00 $
Trudel, S.Y.	637	-	15 300,00	15 300,00
Warme, R.M.	525	-	14 200,00	14 200,00
Total pour la direction				30 020,00 $

Le gestionnaire du centre de coûts devrait examiner la situation immédiatement; un nombre élevé d'heures supplémentaires peut provenir d'une pénurie de personnel, d'un manque de contrôle, ou les deux

Rapport financier D

Rapport sur l'utilisation des ressources de la direction
au 30 novembre 1985
Direction générale : Opérations de vérification
Direction : Transports, Défense, Affaires extérieures

Centre de coûts	Prévisions budgétaires Heures	Coûts	Utilisation Heures	Coûts	Fraction inutilisée Heures	Coûts
Ministère des Transports	7 000	310 000$	1 250	96 700$	82,1	68,8
Gestionnaire : Jones, P.R. Résultat : Vérification intégrée Date limite : 31 mars 1986						
Ministère de la Défense	3 000	226 000	2 350	185 750	21,7	17,8
Gestionnaire : Smith, J.G. Résultat : Attestation Date limite : 30 avril 1986						
Total pour la direction	10 000	536 000$	3 600	282 450$	64,0	47,3

Indique un problème. En effet, comment se fait-il que moins de 20% du travail ait été effectué alors que les 2/3 de l'année sont écoulés?

L'utilisation totale comprend un contrat de 2 400 $ indiqué dans le Rapport financier C

M. Jones répond aux questions à l'aide du Rapport financier J

Indique l'incidence des engagements inutilisés, de l'ordre de 93 600 $, selon le Rapport financier C



Wayne Gilmour, Bill Beaudoin, Sylvie Trudel et Irene Dumouchel ont reçu le Prix d'excellence de 1986 du vérificateur général pour leur travail sur le système intégré de rapports de gestion financière.



Carole Davis, commis comptable aux traitements et années-personnes, et Irene Dumouchel, agent de la planification financière et des systèmes financiers, surveillent et préparent les rapports sur la plus importante dépense du Bureau, les salaires.

Les traitements et les années-personnes

Environ 80 p.100 de toutes les dépenses du BVG portent sur la rémunération et les frais de déplacement du personnel. Les salaires et avantages connexes comptent pour plus de 70 p. 100. Devant l'importance de ces dépenses, il est essentiel non seulement qu'elles soient assujetties à des contrôles internes rigoureux, mais également que le BVG soit en mesure d'établir des prévisions adéquates à leur sujet.

À cette fin, le BVG a élaboré une base de données sur les salaires et les années-personnes. Il s'agit d'un outil de travail informatique. Les rapports produits à l'aide de ce système permettent de contrôler l'utilisation des années-personnes et les salaires (Rapports financiers E et F).

L'une des principales caractéristiques de la prévision des salaires réside dans le fait qu'elle s'applique pour chaque employé plutôt que d'être basée sur une moyenne ou une estimation. Par conséquent, les gestionnaires de direction peuvent s'y fier.

Une mesure de dotation ne sera pas permise si elle entraîne l'utilisation d'un nombre d'années-personnes plus grand que prévu ou si elle donne lieu à un déficit budgétaire sur le plan des salaires.

Les rapports qui suivent montrent les facteurs qui entrent en ligne de compte lors de l'établissement des prévisions de salaires pour chaque employé, ainsi que l'utilisation des années-personnes. Ils illustrent aussi les rapports présentés aux gestionnaires de direction.

Rapport financier A

Bilan de la direction
au 30 novembre 1985
Direction : Transports, Défense, Affaires extérieures

Articles de dépense	Budget	Soustraire : Dépenses à ce jour	Soustraire : Engagements	Solde
Salaires, traitements et avantages sociaux	383 000 $	243 300 $	121 900 $	17 800 $
Contrats de louage de services professionnels	120 000	12 000	106 000	2 000
Déplacements	17 000	14 200	2 100	700
Total partiel	520 000 $	269 500 $	230 000 $	20 500 $
Autres dépenses :				
• Loyers	10 000	8 000	800	1 200
• Approvisionnements	5 000	3 900	900	200
• Réparations	1 000	1 050	150	(200)
Total partiel	16 000	12 950	1 850	1 200
Total pour la direction	536 000 $	282 450 $	231 850 $	21 700 $

Une direction est formée d'une série de centres de coûts

Solde minime, si les trois postes doivent être dotés (voir Rapport financier E)

Solde de la rémunération payable à la fin de l'exercice. Tient compte également des heures supplémentaires, de la négociation collective, etc.

Comme les 2/3 de l'année sont écoulés, cela pourrait signifier un problème dans la mobilisation du personnel (voir Rapport financier C)

Comptabilité d'exercice

Éléments de passif; assujettis à la réception des biens ou services

Nombre total d'employés dans la direction (membres de l'effectif et contractuels)

Utilisation des années-personnes :
Prévisions budgétaires 10,0
Prévisions jusqu'à la fin de l'exercice 8,0
Écart 2,0

Coefficient des heures consacrées aux projets de vérification :
Budget 80,0%
Coefficient réel à ce jour 72,0%
Écart 8,0%

Problème de dotation possible (voir Rapport financier E)

Problème de productivité possible (voir Rapport financier B)

Rapport financier B

Coefficient des heures consacrées aux projets de vérification
au 30 novembre 1985
Direction générale : Opérations de vérification
Direction : Transports, Défense, Affaires extérieures

Gestionnaire du centre de coûts	Nombre d'employés	Prévisions budgétaires	Coefficient réel pour l'année en cours	Écart
Jones, P.R.	6	81,0%	67,5%	-13,5%
Smith, J.G.	4	79,0%	82,3%	+3,3%
Total pour la direction	10	80,0%	72,0%	-8,0%

Le centre de coûts de M. Jones a une incidence néfaste sur le total de la direction. Pourquoi?

M. Jones répond aux questions à l'aide des renseignements contenus dans le Rapport financier I

Rapport financier C

Rapport sur les contrats de la direction
au 30 novembre 1985
Direction générale : Opérations de vérification
Direction : Transports, Défense, Affaires extérieures

Gestionnaire du centre de coûts	Prévisions budgétaires	Soustraire : Dépenses à ce jour	Soustraire : Engagements	Solde
Jones, P.R.	96 000 $	2 400 $	93 600 $	0
Smith, J.G.	24 000	9 600	12 400	2 000
Total pour la direction	120 000 $	12 000 $	106 000 $	2 000

Les 2/3 de l'année sont écoulés, mais le groupe a utilisé seulement 2,5% des fonds réservés aux contrats. Pourquoi? Voir Rapport financier D

5. Utilisation des années personnes : Données réelles par rapport aux données prévues

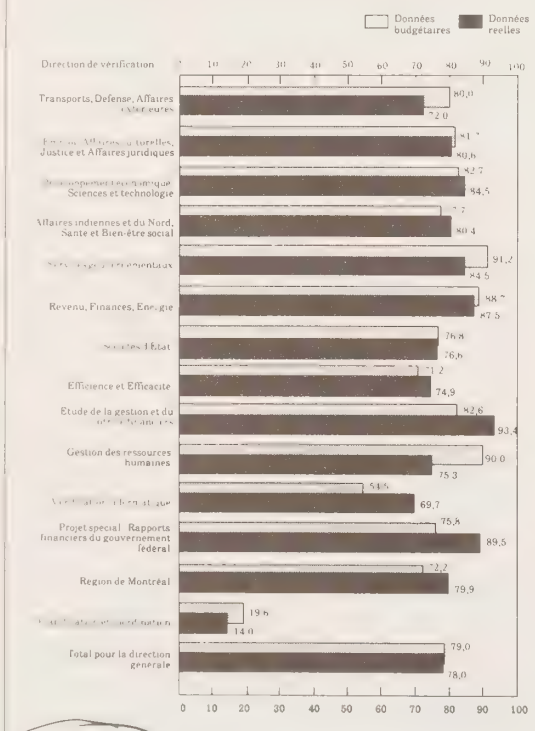


6. Dénombrement du personnel au 30 novembre 1985 :

• Effectif	630
• Participants au Programme de permutation des cadres	6
• Personnel temporaire des agences	32
• Particuliers embauchés en vertu d'un contrat (actif)	219
• Boursiers	8
Total :	895

Dénote des répercussions défavorables sur le travail de vérification

1985-1986 Coefficient des heures consacrées aux projets de vérification - au 30 novembre 1985



Ecart pouvant être grave. Pourquoi?

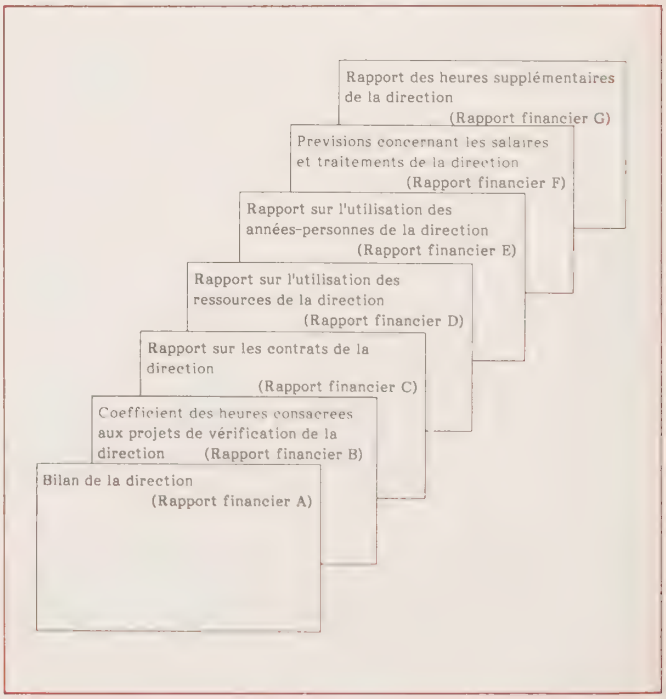
Le chef de la direction répond aux questions d'après les renseignements contenus dans le Rapport financier B



Sylvie Trudel, chef des opérations comptables, prépare les états financiers du BVG. Ceux-ci constituent un élément-clé du système intégré de rapports financiers.

Rapports

Outre les sommaires, il existe des rapports à tous les paliers. Le rapport pour l'ensemble du Bureau renferme un sommaire des renseignements sur toutes les directions générales; les rapports de chacune des directions générales contiennent des renseignements sommaires et détaillés sur tous les centres de coûts qui forment une direction; et les rapports des centres de coûts donnent des renseignements détaillés sur chacun des centres de coûts. Le rapport pour l'ensemble du Bureau et les rapports des directions générales, bien que succincts, sont similaires aux rapports des directions. Nous prendrons donc pour exemple les rapports des directions pour expliquer le système intégré de rapports de gestion financière. Les gestionnaires de directions reçoivent les Rapports financiers A à G avant le quinze de chaque mois.





Le directeur des Finances Wayne Gilmour, le contrôleur Bill Beaudoin et le sous-vérificateur général Ron Warme sont photographiés près du trophée CIPFA-Arthur Andersen.

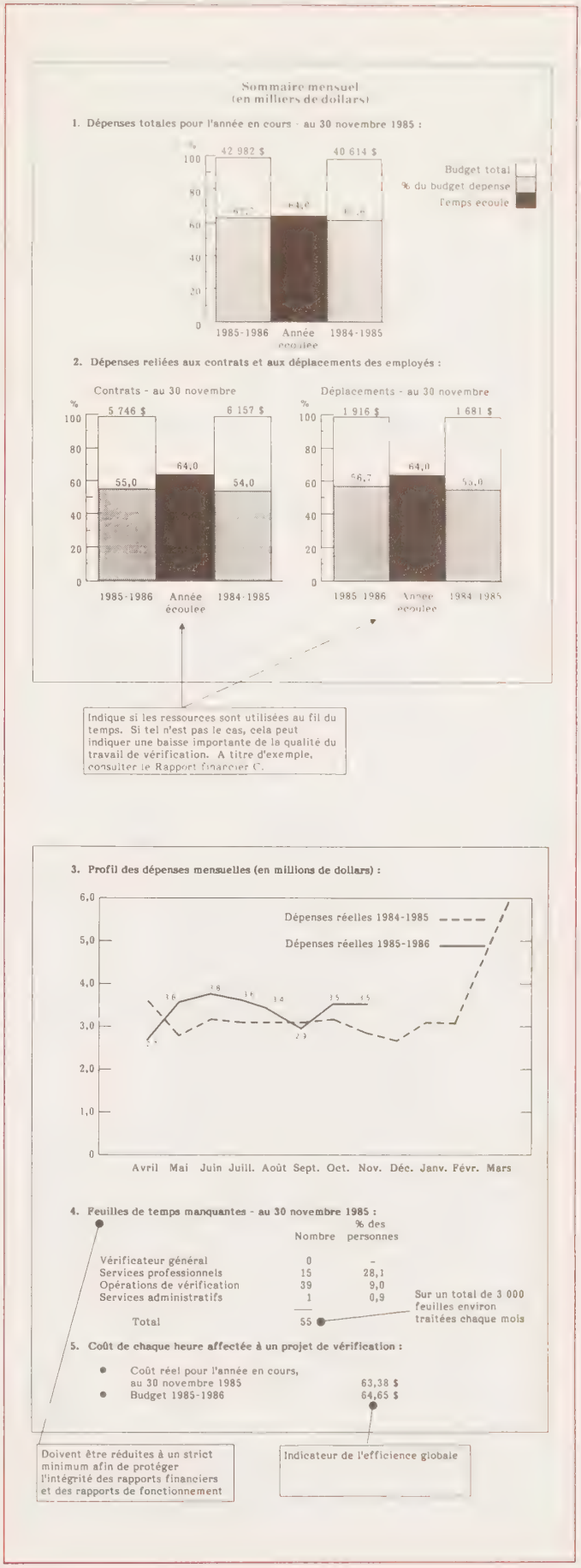
Par ailleurs, certaines mesures opérationnelles doivent être signalées dans les rapports. Premièrement, comme des ressources financières et du temps sont attribués aux vérifications, le taux d'utilisation des heures, de même que le coût, doivent être connus, mesurés et signalés. Deuxièmement, il faut déterminer si les gestionnaires utilisent de façon productive les employés qui relèvent d'eux. Pour ce faire, le BVG utilise un coefficient des heures consacrées à chaque projet de vérification. Il s'agit du rapport entre le temps consacré à la vérification et le temps disponible pour chaque employé permanent ou contractuel. Des objectifs comparables à ceux des grands cabinets d'experts-comptables de l'industrie privée sont établis pour chaque groupe d'employés. Le rendement réel est mesuré en fonction de ces objectifs.

Le système de rapports d'utilisation du temps permet la cueillette de données pour les mesures opérationnelles qui forment une partie intégrante du système intégré de rapports de gestion financière utilisé au BVG.

Sommaires à l'intention du conseil de direction

Les cadres supérieurs ne peuvent consacrer plus de temps qu'il n'en faut à évaluer la santé de l'organisation. Aussi, il existe au BVG certains indicateurs pour leur signaler les problèmes possibles.

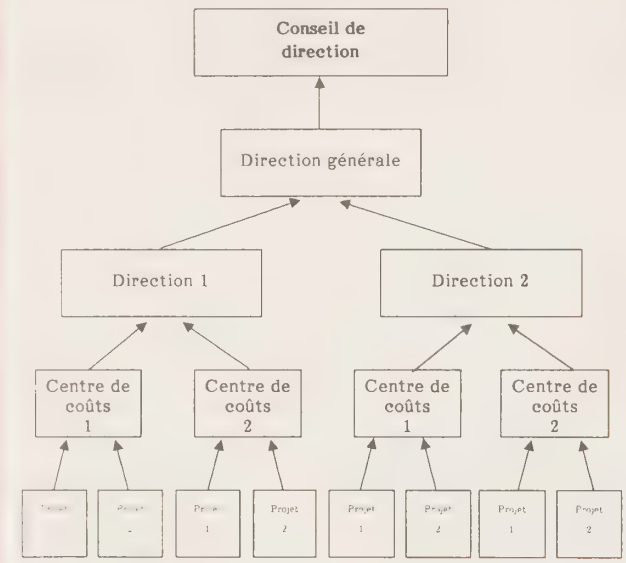
Comme nous le verrons plus loin, les sommaires produits vers le milieu du mois à l'intention des membres du conseil de direction et qui concernent les états financiers mensuels, permettent aux cadres supérieurs du Bureau d'obtenir une vue d'ensemble des opérations.



Le système intégré de rapports de gestion financière du BVG a été conçu pour contrôler et présenter des rapports dans le cas des directions et centres de coûts. Si un contrôle adéquat est exercé à ce niveau, le contrôle à la direction générale et pour l'ensemble du Bureau est presque automatiquement assuré.

À titre d'exemples, les tableaux compris dans le présent article ne portent que sur une seule direction. L'importance des ressouces et le nombre de centres de coûts ont également été simplifiés.

Le tableau qui suit indique de quelle façon on recueille les données pour produire les rapports du BVG.



Données pour l'ensemble du Bureau

5	directions générales
34	directions
336	centres de coûts
4 000	projets (environ)

Planification et attribution des ressources

Au BVG, la planification annuelle commence avec l'établissement des priorités stratégiques par le conseil de direction. Une fois les priorités établies, le Bureau élabore un plan pluriannuel qui indique les vérifications prévues et les dates. Il prépare ensuite une évaluation globale du coût des vérifications pour l'exercice suivant et la soumet au Parlement. Une fois approuvée, cette évaluation devient le point de départ d'une attribution détaillée des ressources à chacun des centres de coûts du BVG pour l'exercice suivant.



Le contrôleur Bill Beaudoin et le directeur des Finances Wayne Gilmour préparent l'une des premières étapes de l'attribution des ressources : le budget des dépenses.

Le BVG se distingue des autres organismes publics en ce sens que tous ses employés, y compris les employés contractuels et le vérificateur général lui-même, préparent des rapports hebdomadaires sur l'utilisation de leur temps.

Le système d'attribution des ressources du BVG sert ensuite à l'attribution du temps (heures) en fonction des priorités du Bureau pour l'exercice à venir. En fait, le temps de chaque employé du BVG est attribué à des projets précis, puis on établit le coût de ce temps. Ces coûts (salaires) ainsi que les coûts des contrats à court terme, les frais de voyage et autres frais connexes (approvisionnements, loyers, etc.) deviennent les budgets pour les centres de coûts. C'est en fonction de ces budgets que le système de gestion financière doit produire des rapports sur l'utilisation réelle des ressources, afin de permettre aux gestionnaires d'exercer un contrôle.

Mesures et contrôles

Dans tout organisme, il faut mesurer et contrôler les sorties de fonds. Le BVG ne peut dépenser plus d'argent que ne lui en accorde le Parlement.

Le BVG doit également contrôler le nombre d'années-personnes prévues dans le budget annuel. Bien que ce type de contrôle ne soit pas obligatoire pour le BVG car les organismes centraux n'exercent aucun contrôle des années-personnes dont il dispose, le Bureau l'exerce comme le font les ministères et organismes fédéraux.

Au BVG, les états financiers mensuels prennent la forme de rapports de gestion financière qui assurent l'exercice de contrôle et la production de rapports sur l'utilisation des ressources humaines et financières.



Le système intégré de rapports de gestion financière du Bureau du vérificateur général du Canada

Résumé de la présentation gagnante.

Introduction

Le texte et les illustrations qui suivent décrivent le système intégré de rapports de gestion financière du Bureau du vérificateur général du Canada (BVG).

Ce système produit des rapports sur les résultats financiers et les statistiques opérationnelles. Pour être utiles, les résultats doivent être comparés à une norme ou à un budget. C'est pourquoi l'article que voici commence par une brève vue d'ensemble du système de planification et d'attribution des ressources du Bureau.

L'article décrit ensuite le système de gestion financière, ainsi que les rapports de gestion produits. Comme les ressources humaines – traitements, salaires et avantages sociaux – et les déplacements représentent environ 80 p. 100 des dépenses totales du Bureau, l'article s'intéresse principalement aux rapports de gestion financière qui servent à contrôler ces coûts.

Nous montrerons ensuite comment les rapports de gestion financière qui contiennent des données financières et opérationnelles peuvent servir à régler les problèmes lorsqu'on les associe à un contrôle financier interne. Au BVG, c'est là la pierre angulaire d'une gestion efficace.

Objectifs

Le système intégré de rapports de gestion financière permet de produire en temps utile des rapports précis qui contiennent des données financières et opérationnelles. Ainsi, les gestionnaires sont informés de la situation et disposent des renseignements pour prendre des mesures correctives au besoin.

De quelle façon ce système répond-il aux objectifs fixés? Premièrement, il est précis : le contrôle des finances et des entrées permet aux gestionnaires de s'assurer de l'intégrité des renseignements. Deuxièmement, il est produit en temps utile : toutes les données sont contenues dans une base de données accessible quotidiennement par traitement en direct avec l'ordinateur. Par ailleurs, le système permet de produire une série de rapports entièrement intégrés dans les deux semaines suivant la fin du mois. Troisièmement, il est axé sur le rendement : la compilation de données financières et opérationnelles facilite la comparaison entre l'utilisation des ressources et les résultats obtenus. Et, enfin, il se distingue de tout autre système par le fait que tous les employés du BVG préparent des rapports d'utilisation du temps.

L'organisation du Bureau

Le BVG est divisé en trois directions générales qui sont, à leur tour, divisées en directions. Il existe trente-quatre directions au Bureau, et chacune d'elles regroupe des centres de coûts qui comportent toute une série de projets.

Le système intégré de rapports de gestion financière du BVG permet de fournir des renseignements détaillés aux gestionnaires de tous les niveaux, jusqu'aux membres du conseil de direction. Les renseignements sont résumés à mesure qu'ils atteignent les échelons supérieurs. La plus importante direction générale du Bureau, celle des Opérations de vérification, effectue environ 70 p. 100 de toutes les dépenses du Bureau. Elle réunit treize directions de la vérification, responsables de la vérification d'organismes dont les dépenses varient de quelques centaines de milliers de dollars à quelques milliards de dollars. Chacune de ces directions effectue en moyenne une vingtaine de vérifications par année.

Chacune des vérifications, par exemple la vérification du ministère des Transports, représente un centre de coûts. Les centres de coûts relèvent d'un directeur principal de la vérification (l'équivalent d'un associé dans un cabinet d'experts-comptables) responsable d'un ou plusieurs de ces centres. Ces derniers sont subdivisés en une série de projets par les gestionnaires de centres de coûts, ce qui facilite le déploiement de l'effectif.

"Gagnez ce prix!"



Dans cet article, le sous-vérificateur général Ron Warme souligne, à sa façon, le travail des employés du BVG qui ont participé à la rédaction du projet soumis au jury, dans le cadre d'un concours organisé par le CIPFA et le cabinet Arthur Andersen. Cependant, il omet de signaler sa précieuse contribution à ce projet, c'est-à-dire son leadership, son enthousiasme et sa connaissance des méthodes de gestion financière.

A son retour d'Angleterre, à la fin de 1985, Kenneth Dye m'a soumis un défi intéressant. Pendant son séjour là-bas, il a entendu parler du nouveau Prix *CIPFA*-Arthur Andersen et le défi qu'il m'a lancé était clair : "Gagnez ce prix!"

Si vous connaissez Kenneth Dye, vous savez qu'il affectionne tout particulièrement la victoire. Il n'aime pas se retrouver derrière le cheval gagnant. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle sa proposition constituait un défi aussi stimulant. Nous ne connaissions pas du tout les autres participants, ni leurs pays d'origine. Comme il s'agissait d'un nouveau concours, nous n'avions aucune idée des normes qui seraient appliquées ou de la façon dont procéderaient les juges pour choisir un gagnant. Néanmoins, le défi étant lancé, il ne nous restait plus qu'à le relever. Nous nous sommes donc fixé comme objectif de remporter le Prix d'excellence.

Comme l'article suivant présente un sommaire du projet que nous avons soumis, je n'entrerai pas dans les détails. J'aimerais cependant vous expliquer de quelle façon nous avons procédé pour préparer notre candidature.

Il faut souligner que Ken Dye a contrôlé la qualité de notre présentation. Ainsi, il a rejeté d'emblée notre première ébauche, qui était pourtant déjà d'un calibre exceptionnel. Nous l'avons donc révisée. Nous y avons ajouté des exemples sur la façon dont nous nous y prenons pour comparer les prévisions budgétaires et les résultats obtenus, ainsi que pour prendre des mesures correctives, le cas échéant. Après maintes révisions, nous avons réussi à nous entendre sur la version définitive.

Wayne Gilmour, notre directeur des Finances, a joué un rôle primordial dans la préparation de la soumission. Il a également obtenu l'aide des Arts graphiques pour élaborer les tableaux et graphiques illustrant nos divers documents internes de façon précise et utile. En fait, de nombreux employés des Finances ont joué un rôle de premier plan dans le contrôle de la qualité du produit fini. C'est le cas, notamment, du contrôleur Bill Beaudoin, qui a fait part de ses commentaires à chaque étape du processus.

Ce fut un honneur de remporter le Prix d'excellence, mais n'oublions pas que le système visé doit bien fonctionner dans le contexte actuel du BVG et c'est grâce à l'excellent travail de certains employés, notamment Sylvie Trudel et Irène Dumouchel, qu'il peut être mis en pratique efficacement. Il est toujours plus facile de remporter un prix lorsque la mise en candidature concerne un système qui a fait ses preuves plutôt qu'un système qui paraît bien sur papier. Un bon travail de groupe est essentiel si on veut remporter un tel prix.

Nous avons finalement posé notre candidature au début de 1986. Nous avons appris que nous étions les premiers à concourir et que nous avions de fortes chances de remporter le prix lorsque le directeur du *CIPFA*, après avoir confirmé avec Ken Dye que notre projet passait à l'évaluation suivante, a ajouté qu'il avait suscité énormément d'intérêt, voire de l'envie. Par ailleurs, notre projet fut le seul à ne pas nécessiter d'explications ou de modifications ultérieures, puisque nous avions suivi à la lettre les règles énoncées dans les documents sur le concours.

J'étais très fier d'accompagner Ken Dye à Birmingham, Angleterre, à l'automne de 1986, afin de recevoir le Prix d'excellence des mains de sir Roy Griffiths, président du jury, qui a d'ailleurs félicité Ken Dye pour sa participation. J'aimerais remercier et féliciter l'équipe du Bureau qui a participé à la préparation du projet, non seulement parce que nous avons remporté le Prix d'excellence, mais aussi et surtout parce que notre victoire nous a valu une reconnaissance sur le plan international.

Nous recevons à cet effet de nombreuses demandes de renseignements de la part de ministères et organismes fédéraux.

Enfin, lors de l'élaboration de notre système, nous avons tenu compte d'un facteur dont j'ai déjà parlé, c'est-à-dire l'utilisation optimale des ressources par les ministères et organismes du gouvernement du Canada. L'atteinte de cet objectif sous-entend la rationalisation des opérations mais sans réduction de la demande concernant les services de l'État. En tant que vérificateur général, je trouve que les résultats sont encourageants. Dans une note de service relative à la "gestion plus serrée des ressources" adressée aux sous-ministres et chefs d'organismes au début de 1986, le greffier du Conseil privé et le secrétaire du Conseil du Trésor parlent de la nécessité de modifier notre culture institutionnelle et de l'axer sur les économies plutôt que sur les dépenses. Ils poursuivent en promettant d'être reconnaissants envers les gestionnaires et ministères qui atteignent leurs objectifs sans dépasser leurs budgets. De tels propos ne peuvent que me réjouir, car ils visent les mêmes objectifs que mon Bureau. Ces dernières années, des normes plus rigoureuses ont été établies en matière de reddition des comptes de la part des sociétés d'État; d'autre part, la nouvelle législation élargit considérablement le mandat du BVG. Cependant, nos ressources n'ont pas été augmentées en conséquence de sorte que nous devons, nous aussi, utiliser nos ressources humaines et financières de façon aussi efficace que possible. Tout cela pour dire que notre système intégré de rapports de gestion financière est né, du moins en partie, par pure nécessité.

J'ai déjà souligné les circonstances fortuites qui m'ont fait prendre connaissance du Prix d'excellence en rédaction de rapports de gestion financière. Les objectifs du Prix – fournir aux gestionnaires des rapports précis sur des questions importantes, afin de leur permettre de prendre des mesures qui donnent lieu à une amélioration de l'efficience et de l'efficacité des opérations – rejoignent les objectifs que visait mon Bureau lorsque la décision fut prise de mettre au point un système intégré de rapports de gestion financière. Ainsi, lorsque nous avons posé notre candidature en vue de remporter le Prix d'excellence, nous voulions également faire connaître notre système à d'autres entités. Cependant, il va sans dire que nous étions heureux de remporter le prix. Je tiens d'ailleurs à remercier le jury d'avoir accordé une telle distinction à un pays d'outre-mer. Le trophée se verra décerner une place de choix pendant son séjour à Ottawa.

Lorsqu'il m'a remis le Prix d'excellence, le président du jury, sir Roy Griffiths, a déclaré que "le rapport du BVG est clair, bien présenté et même intéressant... Le meilleur système de rapports au monde n'atteint pas ses objectifs si sa présentation laisse à désirer."

Sir Roy Griffiths ne pouvait pas savoir que ses propos rejoignaient un principe qui a crû en importance depuis mon entrée en fonction. Comme mon Bureau assume des responsabilités tout aussi importantes dans le domaine de la rédaction de rapports que dans le domaine de la vérification, il doit soigner la présentation de ses rapports. Il est, en effet, peu utile d'effectuer une vérification précise et pertinente si nous sommes incapables de communiquer efficacement les résultats à notre principal client, le Parlement du Canada. Ainsi donc, la clarté de la présentation, tant au niveau de la terminologie que de la représentation graphique, est un mot d'ordre au BVG.

Finalement, je me dois de souligner le remarquable travail de tous les employés de la Direction générale des services administratifs qui ont participé à l'élaboration de notre système intégré de rapports de gestion financière, ainsi que le travail des auteurs de la présentation au jury. Je ne peux que me réjouir de pouvoir compter sur des personnes aussi enthousiastes, dévouées et professionnelles.

Le BVG remporte un prix international

À l'automne 1985, le *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (*CIPFA*) du Royaume-Uni et le cabinet de consultants en gestion Arthur Andersen & Co. ont annoncé la création du Prix d'excellence en rédaction de rapports de gestion financière *CIPFA*-Arthur Andersen. Conçu pour favoriser un meilleur contrôle des coûts et des activités du secteur public, le concours annuel a été lancé pour faire connaître les meilleurs exemples de méthodes de gestion financière en vigueur actuellement.

En octobre 1986, à la conférence du *CIPFA* tenue à Birmingham en Angleterre, le président du jury, sir Roy Griffiths, a fait connaître le gagnant du prix *CIPFA*-Arthur Andersen : le Bureau du vérificateur général du Canada. Il a dit que le système intégré de rapports de gestion financière du BVG était "bien conçu et bien planifié. Les rapports sont ponctuels et font partie intégrante du contrôle de gestion... Ce système illustre sans contredit un professionnalisme certain. Il est agréable de voir et d'utiliser des rapports de cette qualité... Félicitations au Bureau du vérificateur général du Canada pour sa candidature *Système intégré de rapports de gestion financière.*"



Notre mot d'ordre : Des rapports de qualité

par Kenneth Dye
vérificateur général du Canada

On m'a demandé de rédiger pour *Opinions* un bref article qui décrive comment le Bureau du vérificateur général du Canada en est venu à concourir pour le Prix d'excellence en rédaction de rapports de gestion financière, institué par le *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA) et le cabinet de consultants en gestion Arthur Andersen & Co. J'ai accepté avec plaisir.

J'ai entendu parler de ce nouveau prix lors d'un séjour au Royaume-Uni en 1985, et j'ai décidé sur-le-champ que mon Bureau devait poser sa candidature et remporter le prix.

Trois facteurs ont motivé ma décision. Premièrement, je suis d'avis que les ministères et autres organismes du secteur public doivent trouver le moyen d'atteindre l'économie et l'efficience et d'en assurer le contrôle. Deuxièmement, je pense qu'un bureau national de vérification devrait avoir la motivation et les capacités nécessaires pour donner l'exemple dans ce domaine. Troisièmement, le gouvernement du Canada, tout comme celui du Royaume-Uni, demande à toutes les entités qui reçoivent des fonds publics d'améliorer la qualité de leurs services sans augmenter ces fonds.

Détaillons ces trois facteurs.

Le vérificateur général du Canada est nommé pour un terme non renouvelable de dix ans. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement a l'habitude de nommer à ce poste un comptable agréé issu du secteur privé. Je ne fais pas exception à la règle. En effet, jusqu'en 1981, j'étais associé d'un cabinet de comptables agréés à Vancouver et la plupart de mes clients étaient des petites ou moyennes entreprises conscientes de la nécessité de maximiser l'efficience en vue de réaliser des profits. Il va sans dire que ma propre entreprise visait les mêmes résultats.

Lorsque j'ai été nommé vérificateur général du Canada, au début de 1981, j'ai été parachuté à l'autre bout du pays et dans un univers tout à fait différent, le secteur public. J'ai été agréablement surpris des qualités et compétences des cadres supérieurs de la fonction publique. Cependant, j'ai rapidement constaté que ces mêmes gestionnaires étaient loués pour le travail accompli plutôt que pour l'avoir accompli à un coût peu élevé. La demande, très souvent d'ordre politique, consistait à obtenir des résultats. Le fait qu'on obtienne des résultats à un coût peu élevé était bien secondaire. Cette attitude est peut-être en train de changer. J'y reviendrai un peu plus tard. Pour ma part, dès mon entrée en fonction, j'ai essayé d'inculquer le sens de l'économie à tous les fonctionnaires fédéraux, qu'ils soient nommés ou élus. J'estime que notre système intégré de rapports de gestion financière reflète bien le souci de mon Bureau d'utiliser judicieusement les fonds publics.

Le sens de l'économie fait également partie intégrante de mon mandat, ce qui m'amène au deuxième objectif visé lorsque j'ai posé la candidature de mon Bureau au Prix d'excellence en rédaction de rapports de gestion financière. Depuis l'adoption de la Loi sur le vérificateur général en 1977, le Bureau procède à des vérifications de l'optimisation des ressources. D'ailleurs, mon Bureau fait figure de pionnier dans ce domaine. Cependant, il n'est pas aisé d'informer le Parlement à savoir si un ministère a dépensé les fonds publics avec le souci de l'économie et de l'efficience. L'un des problèmes réside dans le fait que, très souvent, il n'existe aucun moyen de contrôler les coûts.

Il est important de mettre en pratique ce que l'on prêche. C'est pourquoi j'estime qu'il était de mon devoir d'élaborer, au BVG, un système qui produise des rapports opérationnels et financiers précis et en temps utile. Un tel système nous permet de déterminer de façon relativement précise à quelles fins sont utilisées nos ressources et c'est là un grand pas en vue de les utiliser de façon aussi efficace que possible. Soit dit en passant, le fait que nous ayons remporté le Prix d'excellence en rédaction de rapports de gestion financière a suscité énormément d'intérêt ici à Ottawa.

KMD vous parle



Ce numéro d'*Opinions* décrit le système intégré de rapports de gestion financière en vigueur au Bureau du vérificateur général (BVG) qui nous a mérité le Prix d'excellence en rédaction de rapports de gestion financière parrainé par le *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (*CIPFA*) et le cabinet de consultants en gestion Arthur Andersen & Co.

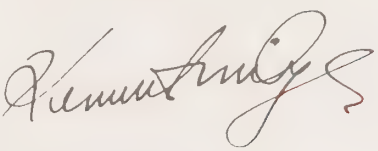
Je suis très fier d'avoir remporté ce prix. Je tiens cependant à souligner que notre système, bien que très important, n'est qu'un outil de travail qui nous aide à déployer et à gérer nos ressources de la façon la plus efficace possible. L'élément essentiel réside dans le fait que nous avons élaboré ce système de rapports de gestion financière à l'image de notre philosophie de la gestion. Ce sont nos concepts et nos initiatives au niveau de la gestion qui doivent primer, non le système lui-même.

Je ne peux décrire longuement la philosophie de gestion du BVG. Cependant, je tiens à préciser qu'elle se fonde tout d'abord sur la ferme croyance que le personnel d'une organisation constitue son principal atout. Il faut donc que la direction ouvre la voie à une communication efficace, qu'elle crée un milieu de travail qui encourage l'esprit novateur et qui permette aux employés d'élaborer de nouvelles approches. De nos jours, la notion que la direction a le monopole des idées et les impose à l'ensemble de l'organisation est tout à fait désuète. Les idées nouvelles, les nouvelles façons de faire, doivent émaner de partout dans l'organisation.

C'est cette attitude que nous avons adoptée au BVG et elle a donné naissance à des concepts tels que l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux, le Système interactif d'extraction et d'analyse de données (IDEA) et le système intégré de rapports de gestion financière.

Notre philosophie de gestion repose également sur une communication étroite avec notre principal client, le Parlement, et avec nos autres clients, les entités que nous vérifions, afin de déterminer dans quelle mesure nous leur sommes utiles et si notre apport respecte la nature urgente de leurs échéances. Plus important encore, nous croyons que les membres de notre personnel doivent aimer ce qu'ils font et trouver une grande satisfaction dans leur travail. Ces concepts ne sont que quelques-uns de ceux qui sont à la base de la philosophie de gestion qui est également illustrée par notre système intégré de rapports de gestion financière qui nous a valu le Prix d'excellence *CIPFA*-Arthur Andersen.

Je le répète donc, ce n'est pas le système proprement dit qui prime mais plutôt notre conviction qu'une saine gestion doit sous-tendre le système.



Kenneth M. Dye, FCA

TABLE DES MATIÈRES

Le Prix d'excellence en rédaction de rapports de gestion financière *CIPFA*-Arthur Andersen

KMD vous parle 1
Le vérificateur général Kenneth Dye soutient qu'un système de gestion est bon dans la mesure où la philosophie de gestion qui le sous-tend est saine.

Notre mot d'ordre : Des rapports de qualité 2
Kenneth Dye expose les trois facteurs qui ont poussé le BVG à soumettre sa candidature pour le Prix d'excellence en rédaction de rapports de gestion financière.

"Gagnez ce prix!" 4
Le sous-vérificateur général Ron Warme souligne la collaboration des employés du BVG qui ont joué un rôle-clé dans la préparation de la candidature du Bureau.

Le système intégré de rapports de gestion financière du Bureau du vérificateur général du Canada 5
Sommaire de la présentation du BVG.

Affirmation de son rôle : Septième congrès annuel de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée 15

La Direction de la vérification des services gouvernementaux à l'ère des micro-ordinateurs 18

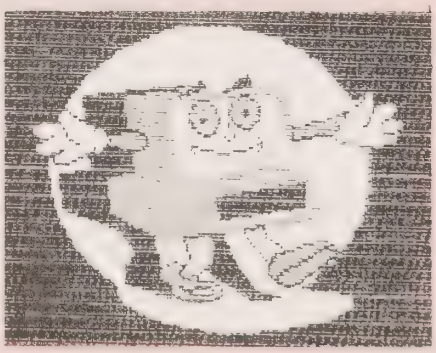
Des représentants du Bureau de vérification de la Chine visitent le BVG 21

Portraits 22

Opinions est publié tous les deux mois par la Direction des communications. Veuillez adresser votre correspondance et les changements à la liste de distribution à :

Opinions, arrêt 11-13
Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, tour ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 5 No. 2



Prochain numéro

Technologie des communications au Bureau du vérificateur général du Canada

Opinions

Directeur principal
Desmond Kimmitt

Rédactrice en chef
Eliane Gaudet

Rédactrice associée
Diane Vachon

Photographe
Philip Hannan

Adjointe à la production
Lynda Sayer

Merci à

Coordonnatrice des ressources techniques
Liz Dowd

Traducteurs
Rodrigue Guibord
Ann Hutchison
Jacques Rousseau
Yvon Thivierge

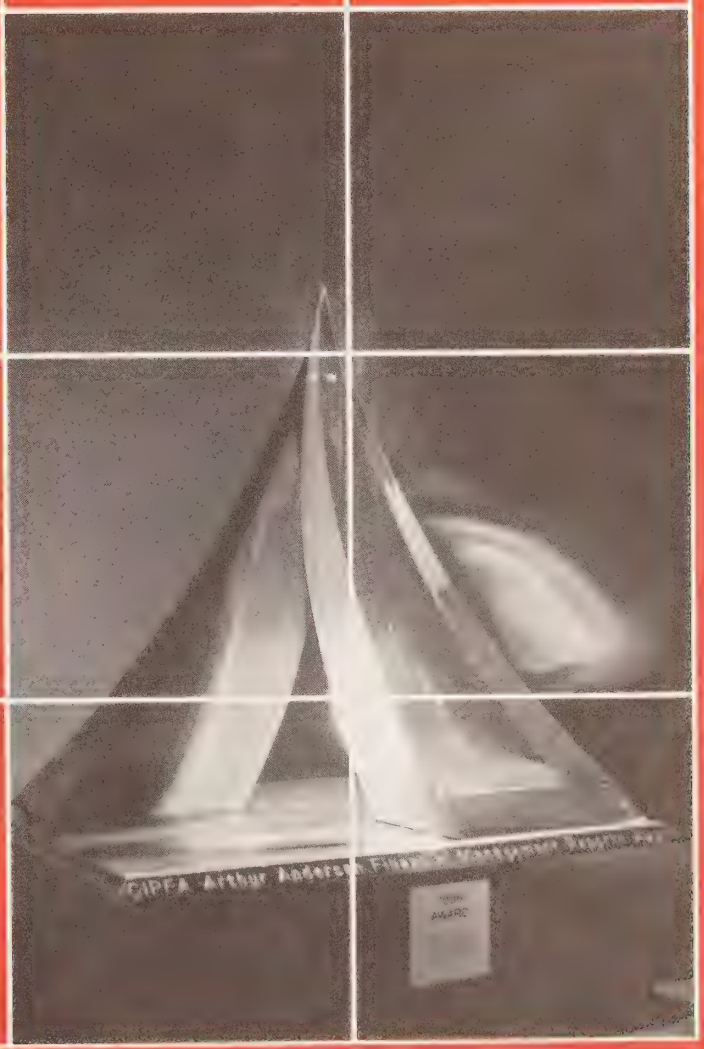
Conseillers à la rédaction
Yvan Gaudette
Henry McCandless
Ginette Moreau
Pierre Roure
Ed Rowe
Ron Warme

Coordonnateur de la liste de distribution
David Hackett

Impression
M.O.M. Printing

Opinions

Bureau du vérificateur général du Canada



mars □ avril 1987

CAI
AG
-Ø63

Opinions

Office of the Auditor General of Canada



May □ June 1987

Contents

From the Corner Office 1

Reliance on Internal Audit: A Half-Painted Bridge 2

Communications Technologies in the Office of the Auditor General of Canada

Communications Technologies in Group 6: "Something One Can Really Get Hooked On!" 6
Group 6 EDP Co-ordinator Crystal Pace highlights several Audit Development in Automated Processing Technology (ADAPT) projects.

Hula Hoops, Pet Rocks or the Next Colour TV? 8
Reports Group Principal Nancy Murphy looks at the advantages and pitfalls of desktop publishing and video production, and at their impact on reporting at the OAG.

Word and Information Services 11
WIS Manager Halina Schofield provides an overview of the five units that comprise Word and Information Systems.

The Word Processing Centre: Sixteen Annual Reports Tallied 11
From electric typewriters to microcomputer-based word processing: Supervisor Cecile Swerdfager draws a brief history of word processing at the OAG.

The Xerox 8000 Local Area Network: The Grandaddy of Desktop Publishing at the OAG 14
Technical Resources Assistant Liz Dowd describes the installation of OAG's first local area network and her work, as a system administrator, on five annual Reports.

Microcomputer Applications: A Challenge Well Met 14
Programmer-Analyst Line Lacombe-Laurin describes how WIS tackled a sempiternal EDP problem: communications between different electronic media.

Graphics: On the Road to the Future 15
The microcomputer is mightier than the pen. Supervisor Art Routliffe describes how.

Audio-Visual Services: Say It With Video! 15
AV Technician Lorraine Maheux-Paquet lists the services offered by the Audio-Visual unit.

Tidings 16

Opinions is published every two months by the Communications Group. Please address all correspondence and changes to mailing labels to:

Opinions, stop 11-13
Office of the Auditor General of Canada
240 Sparks Street, West Tower
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 5 No. 3

Cover
Technical Resources Assistant Liz Dowd at the Xerox 8010 professional workstation

Next Issue
The Public Accounts Committee

Opinions

Principal
Desmond Kimmitt

Editor-Publisher
Eliane Gaudet

Associate Editor
Diane Vachon

Photographer
Philip Hannan

Production Assistant
Lynda Sayer

Special thanks to

Electronic Resources Co-ordinator
Liz Dowd

Translators
Rodrigue Guibord
Ann Hutchison
Jacques Rousseau
Yvon Thivierge

Editorial Advisers
Roxanne Bertrand
Jay Lukenbill
Ginette Moreau
Mark Newcombe
Bill Radburn
Pierre Roure
Ed Rowe

Mailing List Co-ordinator
David Hackett

Printer
M.O.M. Printing

From the Corner Office



Thank you to all who replied to our recent survey of the readership of *Opinions*. Responses are still arriving each day–now mainly from overseas–and it will be some time before they are compiled. The July□August issue of *Opinions* will contain an analysis of the results of the survey.

However, it is already clear that a large majority of those who have responded like the magazine and find it valuable. As well, many of your comments and suggestions will be most helpful as we seek to chart new directions for *Opinions*.

One interesting consensus that emerges is for more in-depth technically oriented articles. And, while our readers recognize that a magazine like ours must provide a balanced view of things, you are also telling us that you would like to see more discussions that are controversial.

As several readers pointed out, a controversial article will always generate its own feedback with an opposing opinion–which provides the necessary balance of viewpoints.

Partly in response to that request for more controversial articles, this issue of *Opinions* contains a discussion about reliance on internal audit in the context of a special examination that may well generate some disagreements.

If you have an opposing point of view, we would be delighted to hear from you.

Kenneth M. Dye, FCA



Henno Moenting: "The onus is on the examiner to rely."



Adel Bishai: "FAA makes the question of reliance much more clear-cut."

Reliance on Internal Audit in a Special Examination:

A Half-Painted Bridge

Principal Henno Moenting and Directors Adel Bishai, Michael Ryan and Trevor Shaw met on 25 February, at ***Opinions'*** *request, to discuss reliance on internal audit in the context of a special examination. They are involved in the special examination and practice development work carried out by the OAG.*

Henno Moenting: Part XII of the Financial Administration Act (FAA) requires that Crown corporations set up and maintain financial and management control and information systems and management practices that will provide them with reasonable assurance that their assets are safeguarded and controlled, their resources are managed economically and efficiently, and their operations are carried out effectively. In part, the Act specifies the nature of these systems and practices. Subsection 138(3) specifically requires that internal audits be set up to assess the corporations' compliance with these provisions.

The way I see it, FAA assigns two roles to internal audit. First, it becomes an important system itself; second, it checks on the remaining systems and practices. Subsection 143(5) of the Act asks examiners to rely to the extent they consider practicable on any internal audit of the corporation being examined. The external auditor is also asked to rely on internal audit, but only the examiner is required to report on the extent of that reliance.

The onus is therefore on the examiner to rely. However, some have come to believe that examiners should maximize their reliance by actively generating situations where internal audit does the work that the examiner will subsequently rely on. The legislation doesn't require that; it simply states that examiners and auditors shall rely on internal audit to the extent they consider practicable. The work of internal audit is simply another source of evidence.

Adel Bishai: I would like to go back a step and describe reliance on internal audit as it is traditionally applied to the financial audit area. Section 5215 of the *CICA Handbook* specifies that internal audit work of potential relevance to the external auditor falls into two categories: the performance of a specific internal control procedure, which otherwise would not be performed, and the review and testing of the internal control systems.

The Handbook also suggests that, before relying on the conclusions reached by internal audit, the external auditor should consider the internal auditor's competence and objectivity and evaluate internal audit work.

Traditionally, auditors used the work of internal audit only on occasion, mostly for reviewing some of the internal controls and some minor areas. In recent years, the profession has begun to increase its use of internal audit. The 1984 amendments to the Financial Administration Act make the question of reliance in Crown corporations much more clear-cut.

Henno Moenting: Attention is mostly being paid to the examiner's reliance on internal audit in the context of a special examination. This is surprising because the legislation says that the assessment of the systems and practices that a corporation maintains to ensure that its transactions comply with specified authorities is also the responsibility of internal audit. However, there doesn't appear to be as much pressure in that respect to rely on internal audit in the course of the annual audit.

Michael Ryan: If internal audit itself is not picking up this responsibility, is that a basis for qualification of the special examination opinion?

Henno Moenting: That would depend on the particular case. I think it's too early in the game to adopt a general rule.

Trevor Shaw: It becomes an interesting tie-in. Examiners are asked to consider all systems and practices for control, including internal audit. So it goes hand in hand–the extent to which the examiner can rely on internal audit work vouches for that part of the corporation's regime of controls and, conversely, lack of reliance could indicate a problem.

Henno Moenting: This is true, except that compliance with authorities is not part of the legislated scope of a special examination. The fact that internal audit is not pulling its weight in this regard should become evident in an annual audit, not in a special examination.

Trevor Shaw: Are we then suggesting



Trevor Shaw: "The external auditor or the examiner may have to fill in the gap."



Michael Ryan: "Should internal audit include program evaluation?"



Henno Moenting: "Program evaluations should be subject to internal audits."

that corporate financial statements should be qualified for non-compliance with FAA? This would require each annual audit to assess internal audit against section 138. That would be costly.

At the same time, I'm not sure whether special examinations would exclude compliance with authorities altogether. I don't believe internal audit should forget about this either when assessing corporate systems. The requirements of internal audit as now delineated in FAA relate to more than compliance with authorities. However, internal audit policies and practices do not always give emphasis to this and the external auditor or the examiner may have to fill in the gap. I believe it would be difficult for internal audit to criticize decisions that conflict with authorities.

Adel Bishai: In practice, we find that, to reduce costs, the corporations are actively encouraging examiners to rely on internal audit. This is not happening as much to the OAG because our costs, although disclosed, aren't charged to corporations. But my sense is that other examiners of C-II corporations are feeling this pressure.

Henno Moenting: We might expect to see a difference in the way corporations listed in Parts I and II of FAA's Schedule C respond to the internal audit requirement. Since the OAG doesn't charge corporations for special examinations, it might be sensible for C-Is to control the growth of their internal audit function, which costs them direct dollars, and let the Office do most of the work. On the other hand, C-IIs have to pay for internal audit and special examinations and, because internal audit may be cheaper, C-IIs might be more inclined to favour the growth of the internal audit function.

Trevor Shaw: To avoid paying for overlap and unnecessary duplication of work, corporations also want to make sure that the internal auditors and the examiners are co-operating. That's practical.

Adel Bishai: The legislation has given rise to a variety of situations and interpretations in the field. For example, one corporation audited by the Office wants a very strong internal audit function. To minimize the work of the examiner, its management has developed an elaborate five-year plan, which is broken down into pieces, mostly along organizational lines. Internal audit will cover the corporation over this five-year period and the examiner will be able to come in as the pieces are completed and use the work of internal audit. Since FAA mentions internal audit and not internal auditors, the corporation has divided internal audit into two groups: internal audit and evaluation for effectiveness.

Michael Ryan: Should internal audit include the program evaluation function?

Henno Moenting: I'm concerned by the fact that some corporations seem to be viewing program evaluation as a type of internal audit. Internal audit tends to look at the internal control systems of the corporation. Program evaluation typically looks at the effectiveness of a program and reports information on results. Program evaluation does not set out to assess compliance with FAA's requirement to maintain systems and practices for defined purposes. Instead, evaluations are a manifestation of such systems and practices. So program evaluations themselves should be subject to internal audits–and we might then rely on the internal audits.

I would suggest also that special examinations in Crown corporations should not look at the effectiveness issue in the same way that value-for-money audits in departments look at whether systems and practices are in place to measure and report on the effectiveness of programs. We have to go beyond that in special examinations. We have to decide if corporations have systems and practices that produce effective programs. We must not determine only whether they measure and report effectiveness but also whether they actually have the systems and practices to ensure that they are carrying out operations effectively

Adel Bishai: In the case that I had begun to describe, the examination team members had agreed to maximize reliance on internal audit but had also reserved the right to do their job. That meant that if the internal auditing work was not satisfactory to them, they would do it themselves. When the criteria developed by internal audit turned out



Adel Bishai: "One OAG experience reflected varying levels of reliance."



Trevor Shaw: "The Office concluded that it could rely in certain areas."



Michael Ryan: "At what point does their product become our product?"

to be short of what was needed, the examiners produced their own criteria and provided them to internal audit. That gave them a sound basis for possible reliance.

The internal audit work done in the corporation was uneven and the examiners interjected where the areas were weaker, thus providing training to the evaluation for effectiveness group. The experience in this case reflected varying levels of reliance.

To a degree, that examination worked out quite well. Essentially, the examination team reviewed the work of internal audit and ensured that it had collected good evidence.

Michael Ryan: I know of another case where internal auditing was carried out in certain areas by managers seconded from operating parts of the company. They developed the preliminary audit plans by following CCAF and OAG guidelines. The Office developed an examination structure to complement the work of internal audit and to rely where possible.

This raises the question of the qualifications of internal auditors and the standards of audit practice that are being used.

The ability of managers-turned-auditors to quickly attain the level of independence required by internal audit, especially when they are going back to management in a short period of time, is another issue.

Trevor Shaw: In another case, a corporation asked the OAG to assess its internal auditing function, which we did by following the special examination process. This particular internal audit group comprised just a few persons.

The Office concluded that it could rely in certain areas. This was very much a function of the individuals who happened to be there at the time. Interestingly enough, most of them were not career auditors. They were appointed to internal audit under the internal training policy mentioned by Michael–they came in from the line side and have since gone back.

The Office recommended that a policy be established to manage this because management didn't have firm commitments from the individuals appointed to internal audit, and so on. There was little assurance of the continuity of the function.

In another case, the Office has supported internal audit in the initial survey of a corporation's management information systems. Because of internal audit's relative lack of experience in that area, we loaned them an OAG resource. If they carry the audit through properly, the Office should be able to rely on that particular area. There is a little hand holding going on, but this assistance should help both the OAG and the corporation in the long term.

In another case, the corporation and internal audit are only now beginning to address the special examination requirement. There is a lot of catching up to do and time is running out.

Michael Ryan: How much hand holding should we do? How much should we review their draft plans and programs? How much should we advise them on criteria? At what point does their product become our product? And, if that is the case, how can we not rely on our own product?

Henno Moenting: There is a line between doing auditing work in these corporations and doing consulting work to improve their internal auditing capacity. If we are asked to do consulting work, we should perhaps consider some form of cost recovery. The corporations are the ones being asked to put effort and maybe resources into improving internal audit, not the OAG.

Trevor Shaw: As yet, there is no delineated policy that the OAG will recover costs where we are providing additional non-statutory services. However, in one particular case, the basic operating premise is that we will seek recovery if we run into any unusual costs.

Henno Moenting: We publicly report the cost of special examinations when we complete them. I hope that the cost of special hand holding exercises isn't included in there because that would inflate OAG costs unreasonably. We should keep extra costs separate and, if appropriate, disclose them separately.



Henno Moenting: "The main objective should be to have competent internal auditors."



Adel Bishai: "It is to the examiner's advantage that internal audit be as strong and do as much work as possible."



Trevor Shaw: "It's like two sides of a coin."

Adel Bishai: I am familiar with two other cases where the Office spent a lot of time training internal audit staff and, as a result, the costs were high. However, these costs have been segregated to allow the Office to report only the cost of the special examination.

There is a practical issue here. When examiners don't train internal audit staff, they end up spending more time on the examination, and costs go up anyway. There is always a trade-off. It's not unlike our own staff. It is to our advantage to train our own staff members, who then do a good job for us. It is to the examiner's advantage that internal audit be as strong as possible. It's hard to control this kind of situation but it's not impossible. Examiners know when they are obtaining evidence and when they are training. Each principal will probably have to decide if the time spent in training internal audit will be offset by gains and savings in the special examination.

Henno Moenting: The ultimate aim should be to reduce auditing costs in general, whether they are borne by the OAG, internal audit or some other entity. The main objective should be to have internal auditors who are so competent that external auditing problems are minimized.

Trevor Shaw: Everything goes hand in hand. If internal audit and management controls are strong, the cost of special examinations and other audits should go down. It's like two sides of a coin. The examiner and internal auditors should work together.

Michael Ryan: In this first round of special examinations, the OAG should encourage management to meet all the requirements of section 138. What internal audit would have to do then is confirm that the assurance is there. The examiner's task would be to confirm that management has the assurance and that internal audit has done its compliance work adequately.

I see three assurance umbrellas. Section 138 provides the first umbrella in that the corporation should set up the systems and practices required for it to receive assurance of value for money. Internal audit provides the second umbrella when it assesses compliance with section 138 of the Act. The special examination provides the third umbrella. Essentially, FAA places these three umbrellas over the director, the shareholder and, in the final analysis, Parliament.

Trevor Shaw: That should be reflected in the management accountability statement?

Henno Moenting: It's more than that. Michael is thinking of management getting into a position to make assertions on economy, efficiency and effectiveness, similar to the existing management assertions on financial performance. There seems to be some confusion in this area. Some are saying that we need generally accepted management principles–something similar to the generally accepted accounting principles (GAAP). But these two sets of principles differ in concept. GAAP relate to how we report performance; management principles relate to how we generate the performance. What we need are generally accepted performance reporting principles, if we are talking about assertions.

Trevor Shaw: Including that there should be a management accountability assertion in the first place!

Henno Moenting: And then what does it look like? What does it report on? How do we report results that have non-financial dimensions? How do we present fairly non-financial performance in accordance with principles that are "generally accepted"?

Trevor Shaw: The examiner's report should not replace management accountability assertions–yet that's where we may be headed. Everyone may turn to the examiner for that assertion, even though it should be the expressed representation of management. I hope this would happen in real cases.

Henno Moenting: It's management's responsibility to have in place a structure that works and to know that it works. Internal audit is an important part of knowing that.

Is it our responsibility to fill in the gaps when management and internal audit don't do their work? There's no easy answer to that. Perhaps all we can do in



Michael Ryan: "I see three assurance umbrellas."

most cases is report that management doesn't have reasonable assurance.

Michael Ryan: Why not walk away once we report that? Why document their systems for them? They should know which of their systems and practices are providing assurance, and that is different from knowing their systems and practices.

Trevor Shaw: Absolutely, and they would have to say that they manage with due regard for economy and so on. Arriving at that conclusion might not come from a formal system but from a whole series of sources.

Henno Moenting: That raises an interesting question that could influence the extent to which we rely on internal audit. In my experience, internal auditors work in a serial way. They look at this part or at this system of the organization this year, another part of the organization another year, and so on. They work their way through the corporation in bits and pieces. They rarely if ever visualize the whole–for example, they may never assess as a whole all the systems and practices that deal with effectiveness. In the end, their work is limited to specific bits and pieces and that limits the extent of the examiner's reliance.

Trevor Shaw: Examiners can rely to certain degrees and in certain areas but the difficulty resides in obtaining cumulative evidence.

Adel Bishai: That is what some OAG examiners are now facing. They have obtained piles of reports but these are all bits and pieces. They have to figure out how everything fits in the whole corporation.

Michael Ryan: The legislation does say that internal audit must assess compliance with section 138.

Adel Bishai: But not necessarily overall compliance at a point in time. The internal audit department is usually small and cannot carry out the examination in one chunk to render an assessment.

Michael Ryan: Are they meeting subsection 138(3) then?

Henno Moenting: Perhaps they are because they're not asked to give an opinion. It's like painting a bridge–they start at one end and finish at the other. By the time they're finished, half the bridge is unpainted. They never have the entire bridge painted, but they are continuously assessing the corporations' compliance with section 138.

Michael Ryan: But we have to give an opinion on the status of the entire bridge!

Adel Bishai: This brings us to another issue–the timing of the special examination, that is finding the optimal time to go in.

Henno Moenting: If internal audit always has a half-painted bridge, it really does not matter when examiners go in. They will always find a half-painted bridge. In practice, of course, internal audit has to be given time to get up to speed.

Trevor Shaw: The size and construction of the bridge change too. In one corporation, they're now sorting out their mandate and objectives. They have asked the OAG to delay or tailor the special examination until they resolve some basic issues. There may be a bridge without foundation!

Adel Bishai: So the approach of staggering the special examination may not be very practical in the long run.

Henno Moenting: It may be more costly and not more practical.



Communications Technologies in Group 6:

"Something One Can Really Get Hooked On!"

by Crystal Pace
EDP Co-ordinator, Group 6

In the fall of 1985, OAG's Executive Committee approved a new initiative: Audit Development in Automated Processing Technology (ADAPT). This is a big name but its short form best describes its aims. ADAPT is a series of projects designed to improve the quality and the cost effectiveness of OAG's auditing work by adapting technology to the needs of the Office.

To achieve these objectives, a typical audit group (Group 6) was chosen as a test site for new developments. The electronic tools needed by auditors were identified by a needs analysis study that involved the pilot audit team and were developed by the Information Technology Development section of the Computer Audit Group (CAG).

Administration tools form one of the major areas being addressed by ADAPT and communications are an important part of this area. After all, communicating is OAG's job. Its major product is the annual Report, and internal communications as well as communications with its auditees are the key to the success of that endeavour. In the past year, the OAG has significantly improved its ability to communicate through electronic means, and these results will soon be seen in all OAG work areas, whether in Ottawa, in the regions or in the field.

A Local Area Network

The first local area network (LAN) dedicated to the use of an audit team was set up last fall in the Jackson Building. (LAN provides a short-distance link between computers, and a dedicated computer called a file server is used to run it.) There are now 54 staff members on the ADAPT01 file server and 14 more on the Computer Audit Systems file server, and they all use the same wire. This first LAN installation by ADAPT will be useful in determining the best way to serve other audit groups.

LAN improves the efficiency of automated tools by making them simpler to use. At the OAG, it provides access to Office-approved software, hard disk space for any PC, the use of a laser printer, and a communications gateway for all users. A user-friendly menu system developed by Programmer-Analyst Johanne Blais and Head of Research Chris Warfe, under the supervision of Principal Larry Duff, eased its implementation. (A menu is a computer program that provides a list of options to the users so that they can easily select what they need to do from it.)

There are a number of libraries on the Jackson Building LAN. The Template Library contains forms, such as the annual appraisals, and special files, such as a macro (a preprogrammed set of instructions), for printing Lotus spreadsheets on the laser printer. All auditors can copy these forms and modify them, but they cannot be modified on the Library and are centrally controlled by Suzan O'Connor, the ADAPT LAN administrator.

Audit Office bulletins and *News from the Executive Committee* are filed in the News Library. This reduces the amount of paper required for printing bulletins while keeping them at the finger tips. The latest bulletin is only a key stroke away. ADAPT LAN users don't need paper and the information they want is always available.

Another important computerized source of reference in the ADAPT libraries is the complete set of discussion papers. Auditors can print discussion papers in part or in their entirety, or they can print two pages today and then two other pages tomorrow. The choice is theirs.

Special libraries can also be set up for audit teams. For example, the Revenue Canada team members now share files to track their progress on an audit. They can post their own work, which becomes immediately available for review by other members of the team. Audit programs, staff scheduling plans and sample control sheets are also currently available on the team library.

Electronic Mail

Of course, electronic mail (E-mail) has been the most exciting development. Studies of communications and electronic mail software packages and facilities were conducted last summer. They resulted in the installation of network terminals on the Envoy-100 electronic mail system.

Envoy, a product of Telecom Canada, enables auditors to send messages to other users via telephone lines. Messages are stored in the Envoy computers and are available 24 hours a day. Envoy is hooked up to Timenet and Telenet, the major communications carriers in the U.S. This means that the OAG can send messages anywhere in the world. Time zones are no barrier and telephone tag can be avoided.

Envoy service is available from any computer with a modem. To read their mail, many OAG staff members who have computers at home dial in to Envoy before they leave for work in the morning or when they return home. The principals in Group 6 have been provided with Toshibas and modems, which allow them to work at home.

An Envoy telephone messaging centre has been set up at the Jackson Building. The receptionist posts messages directly to staff members in the field and at the Jackson Building, who can dial up Envoy and retrieve messages at their convenience. They can also communicate directly with other departments. (Most departments have an Envoy terminal–there are 3,500 government users on Envoy and 55,000 general users in Canada alone.) The quick response to a message sent electronically rather than through the mail is something one can really get hooked on!

By the time you read this, ADAPT's next project–linking up the regional offices and the Ottawa satellite offices–may well be complete. Some of this year's annual Report chapters could reach Ottawa by electronic mail.

Although Envoy was successfully used by Group 6, the ADAPT group faced a couple of problems with it. The format of Envoy files did not allow French characters or the use of word processing packages for the transfer of documents to other users for edit and review. It is also a command-driven system, which required auditors to memorize a certain number of commands.

To make the communications facilities easier to use, CAG's Information Technology Development section wrote a communications package that also acts as a front-end processor to Envoy. All Envoy commands are now available in a Lotus-like menu and conversion to and from WordPerfect (our current word processing software) is done automatically. Any file can be transferred using OAG-Mail without the loss of special characters, such as the French accents. Principal Larry Duff gave version 1.0 of OAG-Mail a good test when he broke his right arm. He really heated up the wires with his E-mail messages to all of us, while confined to a left-hand use of his home computer.

A LAN Gateway

A LAN gateway was successfully installed on the ADAPT network. It allows all terminals on the network to use one communications software package and one modem to link up to the Datapac network, the high speed national data carrier run by Telecom Canada. The gateway allows 10 concurrent sessions and assembles data in packets to be sent over a dedicated line to Datapac at speeds 10 times greater than over a regular telephone line. The high speed of this data transfer allows the 10 concurrent sessions to service 30 to 40 individuals–a very efficient use of equipment!

Testing the Mitel SX-2000 System

The variety of telephone systems is one of the difficulties encountered in electronic communications. At the Jackson Building, such communications work well because all employees use the same dedicated line via LAN. Hooking

up electronic communications at 240 Sparks required some investigative programming and testing of the data capabilities of its Mitel SX-2000 system. The OAG was one of the first to use the data capabilities of this system.

Data Transfers to TRACS

ADAPT was also interested in talking to TRACS, the Office's time reporting and contract system. Last year, files were successfully transferred from an IBM PC to the MAI computer operated by OAG's Comptroller Group.

The next step is to establish a communications facility and a procedure where time sheets could be entered from any remote site. A user-friendly front end similar to OAG-Mail would allow users to enter their time sheets directly. The ideal system would have an on-line remote enquiry capability, which would serve the needs of managers far better than the current system. All reports would be up to date rather than several weeks old, and ad hoc reports could be requested from any audit location.

Another major ADAPT project is Audit Pro, which would enable auditors to create, review and execute audit programs and to prepare and review working paper files electronically. Computer Audit Systems Manager Mark O'Connor, who developed Central Data Selection, is working on this very large project. One of the proposed features of Audit Pro will be the capacity to provide automatic time-logging facilities that will link in to TRACS so that the preparation of time sheets will partly be an automatic by-product of electronic working paper files.

Databases

Manuals of various shapes and sizes, such as the regulations published by the Department of Supply and Services and Treasury Board, and OAG's internal manuals and audit guides, are one of the prime sources of information in auditing work. Wouldn't it be great if auditors always had them at their finger tips? Auditors of Crown corporations could also need access to other databases, such as the Canadian Financial Database, which publishes the financial statements of public companies.

Access to external databases was the subject of a study conducted last summer. ADAPT found that these databases were costly and difficult to use because they are command-driven systems. They will require the development of user-friendly software that will allow auditors to build their query while they are off-line and use expensive connect time to do the search only. The ADAPT group hopes to develop a prototype system in the coming year.

Storyboard Presentations

PC Storyboard, a software package that can be used on an IBM PC to create images and text for presentations, is another form of communication used by auditors. Storyboard, which is quickly becoming the OAG standard for effective presentations, is an easy to use, menu-driven system that can be mastered by auditors in a weekend. Users do not have to be artists to create exciting presentations, as many graphics are included in the package.

What the Future Might Bring

The future of electronic communications certainly looks exciting. In the last year, we have seen systems that record voice messages in digital form and integrate those into documents. Comments on an article could be captured without the keyboard interface and played back to someone else in one's own voice. At present, this requires a large storage space. It takes about one half megabyte to store one minute of voice and OAG's largest hard disks can only handle a total of 240 minutes of voice. However, storage media are improving every year. The latest technology allows storage of up to 800 megabytes on a disk similar to the compact disk used for records. Voice technology will certainly be around in the future.

Another advance is digital telephone networks that allow multiplexers to be set up so that data from a variety of sources (voice, databases, videotext) can be sent and received simultaneously at high speed. A demonstration project operated by Pacific Bell, in California, services 200 customers. The number of legislative changes required for the adoption of this technology by other telephone networks will delay its appearance on the market, but it will certainly be here in the 1990s!



Hula Hoops, Pet Rocks or the Next Colour TV?

by Nancy Murphy
Principal, Reports Group

This article is not my usual litany on writing reports. There's nothing here about having to measure annual Report chapters against reporting criteria and the Fog Index, no discourse about writing clear, concise, straightforward and easy to understand reports for members of Parliament, no admonitions that recommendations in annual Reports must flow logically from observations, no words about reporting being an integral part of auditing–none of that. It's all true, but it's not here.

This article is about the different ways we'll be getting our messages across in the future. Right now, our Reports are witness to the fact that we've developed good techniques for saying things well on paper. We'll be using all those skills and learning others when we start taking new approaches to conveying our news. The two-pound Report won't disappear overnight, but we can be pretty sure that it won't be around forever.

Good reporting and good storytelling are much the same. I think our annual Reports, and all the other information we provide to the House of Commons and to others, will be enhanced–and eventually replaced–by things that have become part of everyday storytelling: radio, television, video cassette recorders, computers. All the hackneyed adages about the electronic revolution aside, it's electronics that we're dealing with, not down the road, but right now.

I don't believe that the "paper report"

will die away; I think that, in the immediate future, it's going to be even more important than it is now. It will take time for readers to become so computer literate (and so happy to be computer literate) that they won't need or want books. People still like to read things printed on paper. But paper reports won't look like they do now. There's been an electronic revolution in the publishing business too: desktop publishing, tape-to-pages production, pages-to-pages production, new binding techniques, new photographic techniques, computers that talk to editors who in turn can talk to running presses.

Many organizations that churn out words on paper are turning to desktop publishing to lower the costs of producing and publishing newsletters, newspapers, books, reports and almost anything else that's designed to be read. And the OAG is moving in the same direction.

Words on Paper: Publishing on the Desktop

Desktop publishing is a favourite topic among people in the business of writing. It's a powerful tool and one that small and large organizations alike are clamouring to get their hands on. Unfortunately, some vendors of computer software and many of the clamourers are using the term to mean anything from word processing programs that show you actual underlining on the screen to printers that let you use fifteen different type sizes all on one page. That's not so. Desktop publishing is a page layout program that gives the person using it control over the placement, size and look of text, headlines and graphics. Picking up data from other systems, a person using desktop publishing software can design a whole document on the screen and print out a camera-ready copy, usually on a laser printer. It's powerful stuff.

The equipment we use now to produce the camera-ready version of the annual Report has all the features of desktop publishing. In fact, it's superior to the desktop approach. Using networked computers, we integrate text and graphics, design and lay out pages, command various type sizes and weights, order the widows and orphans to be gone, and come out with a typeset version that's ready to send to the printer, either in camera-ready copy or through a modem. This equipment does its job very well and, operated by highly trained and experienced people, it does it in a variety of languages, formats, layouts and styles. It's sophisticated, powerful–and expensive.

The big difference between this kind of computer publishing and desktop publishing is that, with desktop software, the user handles all these design and layout aspects of publishing using a personal computer. And what you see on the screen is what you get on paper–WYSIWYG (pronounced *wizzywig*). What you get right now, though, is called "near typeset quality" (it's usually 300 dots per inch compared to 2500 dpi on typesetting equipment) and it's not ready to handle things like the annual Report. Still, it can provide friendly and relatively inexpensive programs to make short documents (well under 100 pages) look really good.

In a lot of ways, this makes people nervous. It's like putting a horse and carriage driver in a Porsche and pointing out the gas pedal; it's teaching someone words like pica, em dash, r/v, Helvetica and half-title, and letting them loose to revise the Bible by typing it straight into good. I get visions of people emerging from their offices and cubicles waving monsters of design and layout and yelling, "This is like modern art. I don't understand it but I sure know what I like!"

One of the best things about desktop publishing software is that some of the best designers and layout artists have had a hand in setting up the programs. The software offers a variety of set formats developed by design experts who know why it's best to set type in a particular size and weight, how to ensure the integrity of graphics, and what kinds of page layouts, headlines, subtitles and combinations of graphics and photographs are likely to get people to read what's produced. Desktop publishing permits users to create their own page layouts, to put photos and graphics where they want them on one page and throughout a whole document. The software has been designed to help people make good design decisions and avoid creating ugly documents.

We're on the mezzanine right now in terms of using desktop publishing software and techniques in this Office. A few weeks ago, we were in the basement; by the time this article's in print, we'll have moved higher in terms of what we know about this whole business. We're starting to experiment with some desktop publishing packages to find out what's best for the Office of the Auditor General. We know we need software that will do its work in both English and French, and we know that everyone using desktop publishing software will have to learn how to operate in both languages. There are lots of potential applications in our Office. Management letters and project reports. Course materials. Audit guides. *Opinions*. Notices, newsletters, brochures. As more powerful software is developed and more organizations start using desktop publishing, prices go down, the number of applications goes up and people come to know the happiness of "owning the printing press".

One of the difficulties in owning the printing press is knowing what to do with it once you've got it. There will be a good deal of learning to do, but we're on our way

A recent article in *PC Magazine*, "Desktop Publishing Without Hype", says that "ever since Gutenberg, publishers have been looking for a better, cheaper, faster way to get words and pictures on paper." Desktop publishing is beginning to make some promises along these lines, and there's every indication that the promises will be kept. The print medium will take on a new look and we'll be able to do things better, cheaper and faster. Not tomorrow–but probably the day after.

Words on Tape: The OAG and the Video

How do you get people to sit down and read a message that's printed on 700 pages in a book that weighs over two pounds? No small task. We think the messages in our annual Report are important, and the ideal thing would be that as many members of Parliament as possible find out what we have to say. But much of our audience has little time to devote to reading details. I think we'll be using a lot more video reporting to get our message across over the next few years. This isn't a "future trend"; we're doing it now. In 1986, we piloted a 10-minute video on one annual Report

chapter–the Veterans Affairs Portfolio–and got a positive response from the members of the Public Accounts Committee and the other members of Parliament who saw the video. They want more.

Just as publishing audit evidence photographs was considered well nigh impossible five years ago, video productions of annual Report material were thought to be pretty unlikely just one year ago. But we did it anyway and we're doing more for 1987. It's an exciting move and not an easy one. First we take an audit that's been one or two years in the works and boil down several yards of files and findings, photographs and graphics into a 20-page annual Report chapter setting out for members of Parliament those matters of significance that the Auditor General wants to draw to their attention. Then we take the chapter and write a two-page summary. Now we're going to take the summary and make a movie out of it.

Like desktop publishing, this idea makes a lot of people nervous. Imagine the auditor-turned-director/producer capturing on film the life and times of a two-year audit. Feature members of Parliament being treated to a four-part mini-series on the systems in place in Department X to measure and report on the effectiveness of programs (where such procedures could appropriately and reasonably be implemented, of course). How do you turn the Opinion and Observations on the financial statements of Canada into good TV? It can certainly be done, but it won't–and shouldn't–be competing with MuchMusic.

Our goal is to present the annual Report's main messages in a way that will help members of Parliament find out quickly what we're reporting and where they can get more details. Any good video has to keep two groups in mind all the time–the one that's good at getting the message by looking and the one that gets the message by listening. Commercial television pays lots of attention to both and the result is good video. (Whether it's good programming is beside the point.) An example–if Friday night at 9:00 p.m. you pass the living room and hear the voice of Bobby Ewing, you know "Dallas" is on the air.



The video camera's eye turns to all aspects of OAG work–from a meeting of the Executive Committee...



...to the work of the Word Processing Centre.



Five annual Report chapters will be summarized on video in 1987 and eighteen chapters will be videotaped in 1988.

You don't have to see him, you only have to hear him to get an idea of what's going on. In the same vein, if the volume's turned down and you see J.R. looking particularly evil, you know that he's likely hatching yet another nefarious plot. You don't have to hear it, you only have to look. Good video allows you to do either, or both, and get the message.

I think the process will be pretty much the same for our videos–even though we don't encourage the cult of personality or leave viewers hanging until next season to find out whether it was all a dream. We'll be trying to get people to look and listen to 10-minute videotaped summaries of annual Report chapters and to the Auditor General's Opinion and Observations on the financial statements of the Government of Canada. That way, they can get the main messages from a video and then move on to read the well-written details set out in the annual Report.

This is an exciting double-whammy approach to reporting. It allows us quick access to members of a large and busy audience through the OASIS computer system members of Parliament have in their offices. At the same time, MPs have our Report on hand so they can read the details and have the information necessary to ask questions and make decisions.

Ideas in Incubation...

Desktop publishing and video are just two of the ways we'll be reporting in the 1990s. There are other ideas to consider too. Think about management letters and draft annual Report chapters being sent from personal computers in our Office to the screens of personal computers in departments and agencies. And video makes you nervous? We certainly have the technology to do screen-to-screen draft reporting, but how can we ensure that documents will be kept confidential? What about access to information issues? There are lots of questions but as yet not a lot of answers.

There's a couple of pretty sure things–we'll continue to report and it certainly won't be boring. We've made a good start at thinking visually about our Reports and we'll have to keep at it–video graphics, spoken reports, less paper, more news. It's going to be exciting–it's pretty exciting right now.



by Halina Schofield
Manager
Word and Information Systems

Word and Information Systems (WIS) provides the Office of the Auditor General of Canada (OAG) with various means of communications. Although, at a quick glance, the section's different areas do not appear to have a great deal in common, a closer look reveals that their common denominator is the technical production of the annual Report.

There are different ways of generating Report text. Usually, the initial text is either written electronically on a local microcomputer using word processing software or hand written and subsequently recorded in the Word Processing Centre. It is sometimes inputed on the micro and transferred through the Keyword 7000 System into the Xerox world for layout and typesetting. The Xerox 8010 professional workstation can integrate graphics and text to produce camera-ready Report pages. Word and Information Systems is probably the grandaddy of desktop publishing at the OAG. Except for the photographs, WIS can set a page electronically and see the final product on screen.

A single image can convey concisely a message that would require many words. WIS's Graphics unit helps OAG writers to conceptualize thoughts into images that are easy to understand, use less space and captivate the imagination of the viewer.

The yearly staff briefing on the annual Report is a good example of technical information presented in a very palatable manner. WIS's Audio-Visual unit provides the polish and drama for this event. Chapter authors convey the information contained in the Report of the year via audio-visual aids that allow them to present their findings concisely and accurately. In 1986, for the first time, presentations were illustrated by texts and images that had been created on a microcomputer and were projected on screen by a video projection gun.

The Office has some of the best technology on the market and is constantly updating its electronic equipment. WIS can help its clients to communicate ideas and thoughts in many different ways–with words and images that are shown on transparencies and 35 mm slides, recorded on a microcomputer's magnetic disk and displayed on a large screen, or videotaped and projected on a colour monitor or screen. Advanced technology has been and is of great help to the WIS staff members who, in turn, are able to provide high quality service to the Office of the Auditor General of Canada.

The Word Processing Centre:

Sixteen Annual Reports Tallied

by Cecile Swerdfager
Supervisor, Word Processing Centre

There are many areas and means of communications throughout the Office of the Auditor General and the Word Processing Centre is certainly one of the Office's key channels of communications. Word processing is an operation by which information is transformed into a typewritten or printed form. A word processor can produce a wide variety of documents.

Going back in time to the first OAG word processor is like going back to the beginning of time. Approximately 16 years ago, OAG's first word processor, a computerized typewriter called the Administrative Terminal System (ATS), was used to key in and edit the 1971 annual Report. Text was entered on the ATS terminal and transmitted, through a telephone connection, to a computer located at the printing firm, where it was stored, set and printed. This system

was also used the following year for the production of 1972 annual Report.

The development of electronic digital minicomputers during the 1970s gave rise to faster word processing systems. In 1973, the Office bought the IBM Executive II electronic typewriter, the first word processing equipment to use magnetic cards for storage. With this equipment, which required changing the elements to obtain bold and italicized characters, the Office was finally able to produce camera-ready copy. As more and more documents were produced for special projects throughout the Office, this deluxe typewriter proved to be very good and was consequently used to produce the 1973 and 1974 annual Reports.

Then, for the 1975 Report, the Office tried something new. Through the use of an Alphatext computer terminal, the Report chapters were converted from IBM magnetic cards to ATS and were sent to the printing firm, through a telephone connection, for typesetting. The set copy was returned by courier to the Office, where it was cut and pasted. The camera-ready pages were then printed and bound externally.

By 1976, word processing technology was really on the move. With an impact almost as powerful as that of the invention of the wheel, the daisy printwheel came on the market, producing printouts much faster than ever before. The Office was now using the Xerox 800–an electronic typewriter and a dual station controller using magnetic cards.

It was at this time that the Office established its first Word Processing Centre and equipped it with four Xerox 800s and several electric typewriters. The 1976, 1977 and 1978 annual Reports were entirely produced in-house on the Xerox 800, which created camera-ready copy in a very professional way. The word processor allowed for right-hand justification, bolding without printwheel changes, different print styles, proportional spacing, and 10 and 12 pitch. Because of the dual card station, revisions to documents were no longer a cumbersome task and major edit projects were handled easily. The Word Processing Centre was by now



Anny Lelièvre (seated), Yvonne Pratt, Louise Beaupré, Supervisor Cecile Swerdfager and Carmen Moore are part of the Centre's word processing team.



Technical Resources Assistant Liz Dowd, Wendy Bannister and Sylvie Magnan operate two of the Office's Xerox 8010 professional workstations.



Liz Dowd is displaying some of the desktop publishing features of the Xerox 8010 professional workstation.



Sylvie McDonald and Johanne Dicaire staff WIS's Microcomputer Applications unit.



Lorraine Maheux-Paquet (seated), Manager Halina Schofield and Supervisor Dave Hansen are photographed in the edit, dubbing and production room.



Judith Whitemarsh, Gisèle Wand, Supervisor Art Routliffe and Paul Michaud staff the Graphics unit.

processing many types of documents for distribution throughout the Office.

Word processors, high speed printers and auxiliary storage devices, such as magnetic cards and diskettes, became staple equipment for the fast retrieval and storage of information.

In 1979, the Office began using the Xerox 850, which featured a full page screen display, a dual station controller using floppy diskettes, and a printer with an automatic page feeder. Revisions and edit were done faster and more efficiently. For example, text moved down automatically when additional text was inserted, and reformatting and pagination were all done automatically. This word processor, through the use of codes, allowed information to be produced in multicolumnar format. This enabled WIS to undertake the annual production of OAG's financial statements. All typewriters in the Centre were eventually replaced with Xerox 850s.

By 1981, with the arrival of the Xerox 860 information processing system, a whole new techological era was under way in the Office.

At present, the Word Processing Centre is a sophisticated computerized network of information processing equipment. It provides the OAG with efficient means of keying, editing and storing information and, consequently, of producing a vast array of documents. Laser printers and file servers–the most modern means of printing and storing information–are now extensively used in the Word Processing Centre. Through an efficient use of network facilities and software, documents can be transmitted to a word processor, queued to a laser printer and distributed within minutes.

Through a modem, the OAG communicates with its Montreal, Edmonton and Vancouver regional offices. Information can be transmitted directly and rapidly across the country.

The Word Processing Centre is in the process of implementing a new microcomputer-based word processing system. Xerox 6068s compatible with IBM PCs are being installed and they will allow an even greater flexibility in the manipulation of information.

The Xerox 8000 Local Area Network:

The Grandaddy of Desktop Publishing at the OAG

by Liz Dowd
Technical Resources Assistant

OAG's first local area network (LAN) was installed in the Word Processing Centre in April 1982. Its components–six Xerox 860 information processing systems, one 29mb electronic file server, one laser printer and two Xerox 8010 professional workstations–were attached to a seemingly endless Ethernet cable strung from floor to ceiling throughout the Centre. One of the two workstations was dedicated to computer graphics and the other to electronic typesetting. The Xerox 860s were, and still are, the input workstations.

LAN's first major task was to produce the 1982 annual *Report of the Auditor General to the House of Commons*. When the Reports Group decided that the Report's chapters were "ready to be sent to Star", they were transferred, through the Ethernet cable, from the 860 information processing system to the 8010 professional workstation (Star). There, the text was converted to a new format and set. At the same time, an editor was supplying Report charts and graphs to the computer graphics workstation, where they were produced and edited. The graphics were then sent electronically to the typesetting workstation and integrated into the Report text.

A time study done after the second chapter of the 1982 Report was set established that the typesetting of a single page took nine minutes. A rough calculation showed that, at that speed, the camera-ready copy of the Report would not be ready until March 1983–six months past deadline. The Star system administrator pooled her resources, committed herself to cutting the learning curve and the typesetting time per page by half, and succeeded in producing the 1982 Report on time!

It was soon established that the in-house publishing facilities of the Word Processing Centre needed to be expanded before the next annual Report was due. A laser printer and two 8010 workstations were added to the existing equipment; an 80mb file server increased on-line storage; the remaining 860s were linked to the network and the seemingly endless string of cable was buried in appropriate floor channels.

The Ethernet cable is now strung on three floors. A number of Xerox 860s and Xerox 16/8 microcomputers located on the 11th floor are resident on LAN and they are used to input and transfer text to WIS, on the 9th floor. The Secretary of State translators have been equipped with Xerox 16/8s and a fully bilingual and compatible software that allows the transfer of French text through the network. This feature alone has saved Word and Information Systems endless hours of rekeying translated documents.

At present, the 8010 professional workstations acquired for LAN have produced laser-printed camera-ready copy for five annual Reports. This in-house production has several advantages. The Report is kept under tight security and its production costs have been reduced since graphics and text are integrated on site rather than at the printing firm. Proofs are produced with greater flexibility and the endless hours required for rekeying and for proofreading the galleys, proofs and blueprints of rekeyed text are eliminated.

Most of OAG's major publications, such as the *Report of the Auditor General to the House of Commons*, *Opinions*, and the *Federal Government Reporting Study*, as well as most of its brochures, questionnaires and in-house publications have been produced on the Xerox 8010 professional workstation.

Microcomputer Applications:

A Challenge Well Met

by Line Lacombe-Laurin
Programmer-Analyst, Audit Operations

When the Office acquired microcomputers for its employees, Word and Information Systems (WIS) was faced with a new challenge–how to communicate with different equipment and avoid rekeying data. That challenge became the mandate of a new WIS unit, Microcomputer Applications, set up in July 1985.

At that time, the Office already had several Xerox 16/8 and Hyperion microcomputers, Xerox 860 information processing systems and Xerox professional workstations resident on the Ethernet network. This enabled auditors to enter their respective annual Report chapters on their micros for later processing by WIS.

Microcomputer Applications soon successfully transferred information between a microcomputer and a dedicated word processor through a Xerox 16/8 linked to the Ethernet network using a shared interface unit and the software Xerox Network Services (XNS). WIS had the option of transferring English data from Wordstar to Xerox 860, from Xerox 860 to Wordstar and from Xerox 860 to ASCII. Consequently, the next step was to hook up all Office 16/8s to the Ethernet network.

As OAG employees became proficient micro users and as the Office acquired IBMs and IBM clones, Microcomputer Applications undertook to hook up IBM equipment to the Ethernet network to be able to convert text. A 3Com board was installed on the IBM PC and the XNS software was used to transfer data. Text could now be converted from IBM Wordstar to Xerox 860 and from Xerox 860 to IBM Wordstar. The OAG was the first Ethernet installation to link an IBM PC to the network in Canada.

Unfortunately, there was a little problem–Microcomputer Applications could not convert French text. Consequently, the Office adopted a fully bilingual word processing package called Word Wand, and Sussex Informatics Limited developed a software called Babel. It converts both English and French text from IBM Word Wand to Xerox 860 and vice versa.

Some employees who had Xerox 16/8s as their first microcomputers were replacing them with IBMs. As a result, WIS was mandated to relocate the 16/8s with new users. Three of these microcomputers were given to the translators, who were then trained on

Impressions, a fully bilingual software with conversion facilities to the Xerox 860. This move proved to be a great time saver as all translations into French, from then on, did not have to be retyped in the Word Processing Centre.

The latest WIS acquisition is Keyword–a conversion medium for pairings of software. At the moment, Xerox 860 to WordPerfect, WordPerfect to Xerox 860, IBM Displaywriter to WordPerfect, WordPerfect to Displaywriter and Micom 3001 to Xerox 860 are available pairings.

Interchanging information between different media is a major concern for the OAG. By investigating and trying out new techniques, the Microcomputer Applications unit, staffed by Johanne Dicaire and Sylvie McDonald, is providing a highly commendable electronic conversion service.



Graphics:

On the Road to the Future

by Art Routliffe
Supervisor, Graphics

OAG's Graphics unit was established in 1975–its sole employee was asked to design the floor plans for OAG's new offices at 240 Sparks. Gradually, floor plan work gave way to creating telephone, electrical and office partition plans and staffing floor plans, as well as updating all of these. The "staff artist" also began doing some design work, when time allowed. This included the design of a cover for the Office telephone directory and artwork for a variety of other in-house publications.

Until the unit became known throughout the Office, Graphics functioned mainly as a tool of the Administrative Services Branch. Designing manuals, pasting up camera-ready copy and providing advice on printing matters were part of its workload, which gradually expanded to include the preparation of organization charts, flip charts and overhead presentations.

As the responsibilities of the Graphics unit grew–they eventually included work on the annual Report–other requests, from building scale models to producing fifteen-foot-long flow charts, were also being filled. Contemporary technology replaced the manual production of charts and graphs but, as the unit's speed, quality and revision capabilities grew, so did the complexity of the charts and the quantity of work.

At present, four full-time staff members fill hundreds of requests annually and seek innovative ways of improving their level of service. Art Routliffe is the unit's Supervisor; Paul Michaud is its Graphics Illustrator, and Judith Whitemarsh and Gisèle Wand are Graphics Assistants.

Art, as the Supervisor of this creative group, provides advice on all areas of graphic work and makes sure that the needs of the Graphics clientele are met. Art's forte is the drawing of cartoons and caricatures. Paul's experience and talent cover a variety of art media, from airbrush to plexiglass construction. Judith and Gisèle can be called upon for advice on layout, format and choice of material, and will provide clients with the graphics that best suit their needs. Art and Paul provide advice and assistance with cartoon design, presentation graphics or camera-ready artwork.

Graphics produces flow charts, organization charts, data flow diagrams, presentation graphics and specialized text. The artists design rough or camera-ready artwork and offer general consultation services. Schematic drawings are generally produced on the Xerox 8010 professional workstation. Graphics' Star operators change rough sketches and raw information into charts, graphs or diagrams for reports and presentations or just into working models for audit teams. Business forms, log sheets, questionnaires and newsletters are also produced on Star, as are most of the Office's special graphics needs. All work produced on Star is kept in the 8010s' archiving and back-up systems. This way, material up to several years old can be recalled and updated quickly and accurately.

Graphics' latest acquisition is an IBM PC AT using Storyboard and Paintbrush software for the production of colour and motion presentation material. Auditor General Kenneth Dye used Storyboard to highlight his opening speech at the 1986 staff briefing on the annual Report. Obviously, colour and motion are the way of the future!



Audio-Visual Services:

Say It With Video!

by Lorraine Maheux-Paquet
Audio-Visual Technician

Audio-Visual Services (AV) was added to the list of OAG administrative services seven years ago. Technicians Dave Hansen and Lorraine Maheux-Paquet provide and maintain the audio and video equipment required in conducting professional development courses, meetings and various other OAG presentations.

Lorraine and Dave provide expert advice to all staff members who are planning an audio-visual presentation and will assist in its actual production, from the small-scale project to the full multi-image projection with sound track. They also videotape current affairs programs, important newscasts and the daily deliberations of the House of Commons, which are kept on file for one week.

AV stocks a variety of electronic equipment, including microphones, tape-recorders, 16 mm projectors, video cameras, slide projectors and a colour projector for computers or video recorders. It has recently acquired a colour video projector, the Sony VPH-1030Q1, which can project a 72" or 100" high resolution image produced by video tape recorders, video cameras, televisions or microcomputers.

In January 1987, an edit, dubbing and production room was set up for all OAG video productions. OAG's Reports Group will produce videotaped versions of annual Report chapters and this new AV room will enable the in-house production of five chapters in 1987 and eighteen in 1988. Lorraine Maheux-Paquet staffs the video room and she has already been asked to produce several videotapes. The 1987 video production of Report chapters is expected to begin at the end of July.

The audio-visual technicians research all new AV equipment that could be useful to the Office. Observations and information on equipment now available on the market are kept on file.

Tidings

Work on the 1987 *Report of the Auditor General to the House of Commons* is progressing according to plan. Two Report chapters will contain the findings of government-wide audits: the Financial Management and Control Study, and a study on the Senior Management Category. Other chapters include audits of the Canada Employment and Immigration Commission, and of the departments of Agriculture, Energy, Mines and Resources, External Affairs, National Defence, Supply and Services, National Health and Welfare, and Transport. There will also be six special audits and a chapter on the follow-up of previous years' recommendations.

The following article appeared in La Nacion, a Costa Rica newspaper, on 9 February 1987. The officials mentioned are Deputy Auditor General ***Ed Rowe*** *and GAO's Francisca Garcia.*

Officials from the Office of the Auditor General of Canada (OAG) and the General Accounting Office of the United States (GAO) are in Costa Rica to study the possibility of a co-operative effort between supreme audit institutions announced the Comptroller General of the Republic, Rafael Angel Chinchilla, upon the delegates' arrival. He explained that the visitors are promoting a program to improve the training of human resources in all supreme audit institutions of Latin America and are also analysing the possibility of developing training systems with the assistance of the audit institutions of the countries they are visiting.

The senior managers, who arrived in Costa Rica last Saturday and will leave the country next Wednesday, will visit the Office of the Comptroller General of the Republic and the Institute of Public Administration of Central America, where they will study the feasibility of co-operative audit programs that would maximize available resources. Rafael Chinchilla stated that the programs should be developed cost effectively.

He added that it is necessary to make optimal use of human resources in his Office and see how it can assist other audit organizations in public enterprises. He also explained that such co-operation programs were in tune with the mandate of his Office, which is to improve the management of public funds.

The annual general meeting of OAG's Staff Association was held on 29 January 1987. Office employees appointed **Gary Laviolette** (President), **Barbara Taylor** (First Vice-President), **Raynald Charest** (Second Vice-President), **Dan Duguay** (Treasurer), **Claudia Lawrence** (Secretary), **Laurent Lupien** (Editor) and **John Turnbull** (Member) to the Association's Executive Committee. "Thank you for your support and stay tuned for another year of successful social events," commented Gary.



The 1987 Executive Committee of the OAG Staff Association includes (seated) ***Raynald Charest, Barbara Taylor, Gary Laviolette,*** *(standing)* ***John Turnbull, Dan Duguay*** *and* ***Laurent Lupien.***

The Institute of Internal Auditors (IIA) presented Auditor General **Kenneth Dye** with an honorary Certified Internal Auditor degree following his keynote address on auditing tax expenditures. "Ken Dye's scholarly address was brilliant and very well received," commented IIA President Peter Wilson in his note to ***Opinions***. "Internal Auditing in Government" was the theme of the IIA conference, which was held in January, in Washington, D.C.



Auditor General ***Kenneth Dye*** *(centre) displays the Certified Internal Auditor certificate presented to him by IIA President Peter Wilson (left) as John Watsen, IIA's Chairman of the Board, looks on.*

The Secretariat of the Treasury Board of Canada sent the following photograph and caption to ***Opinions****:*



Smiles were the order of the day when the President of the Treasury Board and his counterpart from the Public Service Alliance of Canada (PSAC) signed a Master Collective Agreement covering 180,000 Alliance members. Treasury Board President Robert de Cotret and PSAC President Daryl Bean are seated, and Treasury Board Secretary Gérard Veilleux, Deputy Secretary Lou Tenace and PSAC Vice-President Albert Burke are standing.

Principal **Geoff Cockhill** was guest speaker at a general information session organized by the Ottawa Valley Chapter of the EDP Auditors Association. He discussed the nature, scope and potential of expert systems and covered a variety of concepts, including knowledge representation, symbolic



logic, chaining, the inference engine component and the architecture of a typical expert system. In a live demonstration, Geoff consulted a prototype system he had created on his microcomputer.

At its 12 March meeting, OAG's Executive Committee approved the 1988 special audits. The work schedule, submitted by Assistant Auditor General **Hector Millward** and Principal **Alan Gilmore**, includes the audits of multisource subsidies, personal service contracts, specialized aircraft, authority-delegated legislation, fraud risk management and fraud reporting.

Tanzania was the fourth country to be highlighted during the 1987 series of noon-hour talks by CCAF Fellows–on 3 February, **Jonathan Ngowo** provided an overview of his country's economy, geography and political structures, and described the work of its national audit office. **Mohamed Hadhoudi** and **Saïd Daoudi**, auditors with Morocco's Cour des comptes, delighted all with a colourful display of Moroccan crafts. Their presentation, on 10 February, concluded on a festive (and musical) note as they served Moroccan refreshments to their noon-hour audience. On 17 February, **Anol Chatterji** presented his country, India. **Momodou Sisay** followed suit on 24 February with an interesting account of Gambia's culture, economy and auditing program. On 3 March, **Javed Nizam** described Pakistan's audit office–its organizational structure, mandate and activities–as well as his country's population, economy and culture. **Saied Kadasah** and **Said Alghamdi**, from Saudi Arabia, concluded the series with a slide presentation that focussed on the religious rites, urban centres and transportation infrastructure of their country.



Jonathan Ngowo** and Principal **Peter Maertens



Javed Nizam** and Principal **Henno Moenting



Saïd Daoudi**, **Robert Lalonde** and **Mohamed Hadhoudi



Saied Kadasah**, Principal **Cam Young** and **Said Alghamdi



Anol Chatterji** and Principal **Henry de Souza



Momodou Sisay** and Principal **Ross Buskard

More than 40 OAG employees attended the Staff Association's annual Open House on 26 February 1987. President **Gary Laviolette** introduced this year's Executive Committee and described the numerous social events on the Association's 1987 agenda.



*Executive Committee members (front) **Dan Duguay**, **Claudia Lawrence**, **Raynald Charest**, (back) **John Turnbull** and **Gary Laviolette** hosted the Staff Association's 1987 Open House.*

The curling committee reports on the Staff Association's 1987 Curling Extravaganza:

As in previous years, OAG's 1987 Curling Extravaganza was fully booked weeks before the event. Eighty curlers contested the four division trophies and twenty-odd spectators either enjoyed watching the curling or became members of the evening's "expert" photography and video crew. This first attempt at videotaping a Staff Association event worked suprisingly well and those who would like to view this spectacular video production can do so by contacting **Diane Boyle**.

Ninety-five persons stayed for the post-game ham and beans meal and the awards presentation. This year again, the group of CCAF Fellows was well represented and Auditor General **Ken Dye** presented each one with a special curling memento. There were numerous "fun" awards. **Bob Chen** won the Crystal Broom Award, designed by **Paul Michaud** especially for the person who "tickled" the ice with the broom rather than sweeping it with a strong stroke. **Ken Dye** presented the FCA (Fun Curling Award) to CCAF Fellow **Mohamed Hadhoudi**

The last event of the evening, unknown to most, is clean-up and kitchen duty. Members of the last detail crew were **Ken Dye**, who tackled dishes with rubber gloves and dish brush, **Bill Beaudoin**, who handled the dish-sterilizing responsibilities, and **Roger Durand**, who supervised Ken. The curling committee is thankful for all the help received.



***Ken Dye**, Carole Grant, **Liz Dowd** and **Elwyn Dickson** won the Marcel Ferland Trophy in the A Division.*



***Susan Stewart**, **Bill Comerford**, **Rosemary Wallbank** and **Dan Duguay** won the Ken Dye Trophy in the B Division.*



*Loretta Chen, **Bob Grant**, **Beverly Bungay** and **Ken Morgan** won the D Division trophy, also donated by **Roger Durand** (right).*



*Patricia Brunette, Ghislaine Turnbull, **Claude Brunette** and **John Turnbull** won the C Division trophy donated by **Roger Durand** (right).*



*The Best Dressed Curler Award–a moose head hat–went to **Bill Comerford**.*



***Kenneth Dye** (right) was a witness at the 9 March 1987 meeting of the Yukon Public Accounts Committee (PAC). He was questioned on territorial audit findings by Committee members Bea Firth, Norma Kassi, Willard Phelps (Chairman of the Yukon PAC), Jim McLachlan and Art Webster (left). PAC Clerk Missy Follwell and OAG Director **Alan Beaton** (centre) are assisting the Committee members.*

Lucie Croteau, **Diane Boyle**, **Chris Kelly** and **Lise Demers** (the photographer) decided to mark **Elwyn Dickson**'s 50th birthday with an impromptu celebration. Happy Birthday, Elwyn!



Three representatives of the Korean Board of Audit and Inspection visited the OAG on 4 and 5 February 1987.



Chairman Hwang Yung-Si (centre) is photographed with Auditor General ***Kenneth Dye*** *(left) and Lung-Beh Jehung, First Secretary at the Korean Embassy in Canada (right).*

Six executive promotions were announced in March. **Don Young** (Vancouver and Edmonton) was promoted to Assistant Auditor General. **Al Dickens** (Winnipeg and Regina), **Barry Elkin** (Audit Operations), **Desmond Kimmitt** (Professional Services) and **Hugh McRoberts** (Audit Operations) were appointed to the PX-2 level, and **James Ralston** (Audit Operations) became a Principal, level 1. Profiles of the six will be included in the next issue of ***Opinions***.

The Career and Professional Development Group (C&PD) provides all OAG employees with the opportunity to participate in numerous in-house training and professional development activities.

Principal **John Zegers** heads C&PD's Training and Professional Development group. Program Managers **Basia Ruta** (Auditing Methods), **Jacques Maurice** (Auditing Technologies and Procedures), **Stan Kwapisz** (Comprehensive Auditing) and **Rita Gudziunas-Mankowski** (Human Resources Management and Communications) are assisted by Project Leaders **Guy Dumas**, **Louise Beauparlant**, **Claire Pelletier** and **Marion Smith**. The Training group also includes Administrative Assistant **Gilles Brousseau** (Computerized Technologies and Procedures), Audit Trainee Program Co-ordinator **Louise Dubé** and **Line Gorman** (General Administration and Statistics).

Once a training need has been pinpointed, a course committee is struck to review all aspects of the new course at the different stages of its development. When the course design is completed, the Training and Professional Development group invites a certain number of participants to a pilot course that will enable it to evaluate the course's contents, format and teaching aids. If the pilot is a success, the group identifies qualified resource persons as instructors and it becomes a regular calendar course. If the required expertise is not available within the OAG, an external consultant is brought in on contract.

The in-house training activities that comprise C&PD's program are based on the work of the Office. All courses are tailored to the training needs related to the tasks that OAG staff members are required to perform. For example, the increase of computer use in the Office has brought with it the requirement to train employees in the use of specific hardware and software; appropriate courses are being designed and delivered in these areas.

In order to facilitate individualized learning, the Training group plans to set up a Learning Centre where self-study courses, exercise books, cassettes and diskettes will enable employees to learn at their own pace and convenience.



Administrative Assistant ***Gilles Brousseau*** *and Program Manager* ***Jacques Maurice***



Front: Project Leader ***Louise Beauparlant****, Program Manager* ***Rita Gudziunas-Mankowski*** *and Project Leaders* ***Claire Pelletier*** *and* ***Marion Smith***
Back: Project Leader ***Guy Dumas*** *and Program Managers* ***Stan Kwapisz*** *and* ***Basia Ruta***



Audit Trainee Program Co-ordinator ***Louise Dubé***, ***Line Gorman*** *and Principal* ***John Zegers***

An Audit Team

Responsible for auditing entities that represent close to 30 percent of the federal government's expenditures, Principal **Bonnie Miller**'s audit team is a busy team indeed! The Canada Pension Plan is one of its numerous audit entities and the team's workload is heavily supported by OAG's regional offices, which play a significant role in the financial audits. Such a workload requires both careful and exacting planning, and innovative application of new audit methodology. For example, the team will soon have its IBM-AT linked to a departmental financial system and will shortly be working in an on-line environment.

The team's major auditing responsibility is a very important federal department–Health and Welfare Canada. This audit is multifacetted and covers a variety of programs, including health, food and drugs, transfer payments to the provinces in the health and welfare sector, and fitness and amateur sport.

In addition to its regular financial audits, Bonnie Miller's team is participating in the government-wide Financial Management and Control Study (FMCS) and is already conducting some of its 1988 auditing work–the Canada Assistance Plan Directorate and the 1988 Olympic Winter Games, which promises to be a most interesting audit.

Bonnie's team comprises Director **Robert Chen**, Managers **Bill Comerford** and **Dale Farris**, Supervisors **Hiten Roy**, **Tom Allen**, **Cyril Lee-Shanok** and **Margaret Haire**, Senior Auditors **Paul Valin** and **Roland Ezri**, **Lucie Croteau** and CCAF Fellow **William Lee**. Other OAG staff members are also working on the Health and Welfare comprehensive audit: **Jane Lamb** and **Horst Loy** (FMCS); **Bill Rafuse**, **Dave Harris** and **Rosemary Wallbank** (Indian Affairs and Northern Development); **Mike Adibe** and **Duane Thompson** (Efficiency); **Fern Callan** (Effectiveness) and **Susan Kearney**, who provides legal advice.

Below: (sitting) ***Michael Adibe, Jane Lamb, Bonnie Miller, Hiten Roy, Fern Callan****. (standing)* ***William Lee, Horst Loy, Susan Kearney, Roland Ezri*** *and* ***Tom Allen***
Bottom right: ***Bonnie Miller, Lucie Croteau*** *and* ***Robert Chen***
Bottom centre: ***Roland Ezri*** *(sitting),* ***Hiten Roy, Margaret Haire*** *and* ***Bill Comerford*** *(standing)*











Une équipe de vérification

L'équipe de vérification que dirige le directeur principal **Bonnie Miller** a du pain sur la planche. En effet, ses vérifications portent sur près de 30 p. 100 du budget fédéral. Elles touchent différentes entités, dont le Régime de pensions du Canada, ce qui implique une participation importante des bureaux régionaux, particulièrement au niveau de la vérification financière. Un tel volume de travail demande une planification rigoureuse et une approche novatrice au niveau des méthodes de vérification. D'ailleurs, l'IBM-AT de l'équipe sera bientôt relié au système financier des ministères, environnement qui lui permettra de travailler en direct.

La principale vérification de l'équipe est celle d'un ministère fédéral très important, le ministère de la Santé et du Bien-être social. Elle comporte de multiples volets et touche à des secteurs aussi différents que : les programmes de santé; les aliments et drogues; les transferts de paiements aux provinces en matière de santé et bien-être social et la condition physique et le sport amateur.

En plus des vérifications financières en cours, l'équipe de Bonnie Miller est impliquée dans l'Étude de la gestion et du contrôle financier (EGCF). Une partie du travail de vérification pour 1988 est déjà en cours. En effet, la vérification du Régime d'assistance publique du Canada est déjà commencée et la vérification des coûts des Jeux olympiques de Calgary s'annonce des plus intéressantes.

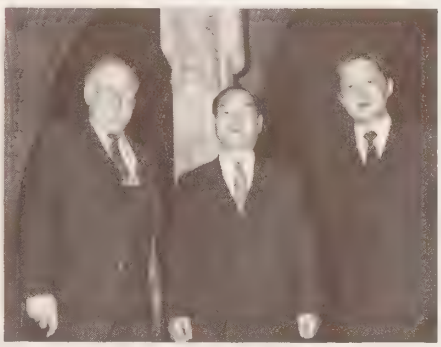
Les membres de l'équipe sont : **Robert Chen**, directeur; **Bill Comerford** et **Dale Farris**, gestionnaires; **Hiten Roy**, **Tom Allen**, **Cyril Lee-Shanok** et **Margaret Haire** surveillants, **Paul Valin** et **Roland Ezri**, vérificateur seniors, **Lucie Croteau**, commis et **William Lee**, boursier de la FCVI. En plus de l'équipe régulière, les autres personnes qui participent à la vérification intégrée du ministère de la Santé et du Bien-être social sont : **Jane Lamb** et **Horst Loy**, de l'équipe centrale de l'EGCF, **Bill Rafuse** et **Dave Harris** de l'équipe de vérification du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien; **Rosemary Wallbank** prêtée par l'équipe précitée; **Mike Adibe** et **Duane Thompson** de l'équipe de l'efficience; **Fern Callan** de l'équipe de l'efficacité; et **Susan Kearney** qui fournit les conseils juridiques.

En haut : (assis) ***Michael Adibe, Jane Lamb, Bonnie Miller, Hiten Roy, Fern Callan,*** *(debout)* ***William Lee, Horst Loy, Susan Kearney, Roland Ezri*** *et* ***Tom Allen.***
En bas, à droite : ***Bonnie Miller, Lucie Croteau*** *et* ***Robert Chen***
En bas, au centre : ***Roland Ezri*** *(assis),* ***Hiten Roy, Margaret Haire*** *et* ***Bill Comerford*** *(debout)*

Lucie Croteau, **Diane Boyle**, **Chris Kelly** et **Lise Demers** (qui a pris la photo) ont voulu souligner au pied levé le 50e anniversaire de naissance de **Elwyn Dickson**. Bon anniversaire Elwyn!



Trois délégués du *Korean Board of Audit and Inspection* ont visité le BVG les 4 et 5 février 1987.



Le président Hwang Yung-Si (au centre) est photographié avec le vérificateur général ***Kenneth Dye*** *(à gauche) et Lung-Beh Jehung, premier secrétaire à l'ambassade de Corée au Canada (à droite).*

La promotion de six cadres supérieurs a été annoncée en mars. **Don Young** (Vancouver et Edmonton) a été promu vérificateur général adjoint. **Al Dickens** (Winnipeg et Regina), **Barry Elkin** (Opérations de vérification), **Desmond Kimmitt** (Services professionnels) et **Hugh McRoberts** (Opérations de vérification) ont été promus au niveau PX-2, tandis que **James Ralston** (Opérations de vérification) a été promu directeur principal, niveau 1.

Le Bureau du vérificateur général du Canada, par l'entremise de la Direction du perfectionnement et de la planification de carrière, offre à ses employés l'occasion de se perfectionner et d'acquérir une formation additionnelle sur place.

John Zegers est le directeur principal chargé du programme de formation et du perfectionnement. Son équipe se compose des gestionnaires de programmes **Basia Ruta** (méthodes de vérification), **Jacques Maurice** (technologie de vérification), **Stan Kwapisz** (vérification intégrée) et **Rita Gudziunas-Mankowski** (gestion des ressources humaines et communication). Les chefs de projets **Guy Dumas**, **Louise Beauparlant**, **Claire Pelletier** et **Marion Smith**, de même que **Gilles Brousseau**, adjoint administratif, qui s'occupe plus particulièrement de nouvelles technologies et de procédures informatiques, **Louise Dubé**, coordonnatrice de la formation des stagiaires en vérification, et **Line Gorman**, qui effectue diverses tâches administratives et compile des statistiques, complètent le groupe.

L'élaboration d'un cours de formation est un processus complexe qui passe par différentes étapes. Le besoin pour un nouveau cours est parfois identifié par les employés, par le comité de méthodologie ou par la direction. Il arrive aussi que la nouveauté crée le besoin. Ainsi, les Parties II et III du Manuel de vérification intégrée feront prochainement l'objet de cours de formation.

Lorsque le besoin est identifié, un comité de cours formé de sept à dix personnes étudie tous les aspects et discute de chaque étape du cours.

La formation offerte par le groupe est toujours axée sur ce qui se fait au Bureau. Les cours sont adaptés et très liés au travail de l'employé. On peut dire que ce sont des cours faits sur mesure. L'utilisation croissante des ordinateurs exige aussi des logiciels adaptés aux différents besoins des utilisateurs. Afin de faciliter l'apprentissage individuel, le groupe se propose d'ouvrir un centre de formation où l'employé trouverait un cours individualisé, des cahiers d'exercices, des disquettes et des livres et où il pourrait travailler à son propre rythme



(g. à dr.) ***Gilles Brousseau****, adjoint administratif, et* ***Jacques Maurice****, gestionnaire.*



(Première rangée, g. à dr.) ***Louise Beauparlant****,* ***Rita Gudziunas-Mankowski****,* ***Claire Pelletier*** *et* ***Marion Smith****, chefs de projet.*
(Deuxième rangée) ***Guy Dumas****, chef de projet;* ***Stan Kwapisz*** *et* ***Basia Ruta****, gestionnaires.*



(g. à dr.) ***Louise Dubé****, coordonnatrice du programme des stagiaires,* ***Line Gorman*** *et* ***John Zegers****.*

Le comité d'organisation résume la "Fanfaronnade de curling du BVG".

Comme par les années passées, les inscriptions à la soirée de curling étaient complètes des semaines à l'avance. Quatre-vingts joueurs se sont disputés les prix et une vingtaine de spectateurs ont pu, soit surveiller les parties, soit jouer aux apprentis-cinéastes. Cette première tentative pour mettre sur pellicule l'une des activités de l'Association fut un réel succès. Ceux qui désirent voir ce chef-d'oeuvre vidéographique peuvent le faire en communiquant avec **Diane Boyle**.

De plus, quatre-vingt-quinze personnes ont assisté à la présentation des prix et ont profité de l'excellent buffet au jambon et fèves au lard qui fut servi. Cette annee encore, les boursiers de la FCVI étaient bien représentés et le vérificateur général **Ken Dye** a remis à chacun un trophée souvenir. De plus, un certain nombre de prix coco ont été attribués. **Bob Chen** a remporté le trophée du «balai de cristal», une création de **Paul Michaud** décerné à la personne qui «chatouillait» la glace plutôt que de la balayer vigoureusement. **Ken Dye** a remis le prix FCA *(Fun Curling Award)* au boursier **Mohamed Hadhoudi**. Le dernier evenement de la soiree, ignore par la majorité, a été le nettoyage et la plonge. Les heureux participants furent **Ken Dye**, qui a attaqué la vaisselle avec des gants de caoutchouc et une brosse, **Bill Beaudoin,** qui a pris en main la stérilisation de la vaisselle, et **Roger Durand**, qui supervisait Ken. Le comité d'organisation remercie tous ceux qui ont mis la main à la pâte.



***Ken Dye**, Carole Grant, **Liz Dowd** et **Elwyn Dickson** ont remporte le trophee Marcel Ferland dans la categorie A.*



***Susan Stewart, Bill Comerford, Rosemary Wallbank** et **Dan Duguay** détiennent le trophée Ken Dye dans la catégorie B.*



*Loretta Chen, **Bob Grant**, **Beverly Bungay** et **Ken Morgan** ont remporté le trophée dans la catégorie D, aussi donné par **Roger Durand** (à droite).*



*Patricia Brunette, Ghislaine Turnbull, **Claude Brunette** et **John Turnbull** ont remporté un trophée donné par **Roger Durand** (à dr.) dans la catégorie C.*



***Bill Comerford** s'est mérité le trophée pour le joueur le mieux habillé : un chapeau à l'effigie d'une tête d'orignal.*



***Kenneth Dye** a témoigné devant le Comité des comptes publics (CCP) du Yukon, le 9 mars 1987. Il a eu à répondre à des questions sur les résultats des vérifications des territoires. Les membres du CCP : Bea Firth, Norma Kassi, Willard Phelps, président, Jim McLachlan, Art Webster (à g.) et Missy Follwell, chef de cabinet. **Alan Beaton** (au centre) etait present.*



citons les schèmes de représentation des banques de connaissances, la logique symbolique, l'enchaînement, la machine à raisonnement par interférence et le système expert idéal.

Au cours de sa réunion du 12 mars dernier, le conseil de direction du BVG a approuvé le plan des vérifications spéciales pour 1988. Ce plan, soumis par le vérificateur général adjoint **Hector Millward** et le directeur principal **Alan Gilmore**, prévoit les vérifications des subventions de sources multiples, des contrats de services professionnels, des avions à vocation spécialisée, des lois dans lesquelles il y a eu délégation d'autorité, de la gestion des risques de fraude et des rapports sur la fraude.

La série de déjeuners-causeries présentés par les boursiers de la FCVI s'est poursuivie au cours des dernières semaines. Le 3 février, **Jonathan Ngowo**, de la Tanzanie, a donné un aperçu général de l'économie, de la géographie et de la structure politique de son pays. Le 10 du même mois, **Mohamed Hadhoudi** et **Saïd Daoudi**, vérificateurs à la Cour des comptes du Maroc, ont fait une présentation très colorée. Nous avons eu l'occasion d'admirer l'artisanat marocain et de savourer des spécialités locales. Le 17 février, **Anol Chatterji,** boursier de l'Inde, nous a fait connaître certains aspects de cette immense contrée. Le 24 février, c'était au tour de **Momodou Sisay** de nous présenter son pays, la Gambie. **Saied Kadasah** et **Said Alghamdi**, d'Arabie Saoudite, ont conclu la série. Leurs diapositives mettaient l'emphase sur les rites religieux, les centres urbains et l'infrastructure routière de leur pays.



Jonathan Ngowo** et le directeur principal **Peter Maertens



Saïd Daoudi, Robert Lalonde** et **Mohamed Hadhoudi



Anol Chatterji** et le directeur principal **Henry de Souza



Momodou Sisay** et le directeur principal **Ross Buskard



Javed Nizam** et le directeur principal **Henno Moenting



Saied Kadasah**, le directeur principal **Cam Young** et **Said Alghamdi

Le 26 février, plus de quarante employés ont participé à la réception inaugurale de 1987 de l'Association des employés du BVG. **Gary Laviolette**, président, a présenté le nouveau conseil de direction et a énuméré les nombreuses activités sociales qui sont prévues.



*Les membres du conseil de direction : (devant) **Dan Duguay, Claudia Lawrence, Raynald Charest.** (derrière) **John Turnbull** et **Gary Laviolette** qui a présenté tout le monde.*

Échos

Les travaux pour le Rapport du vérificateur général à la Chambre des communes pour 1987 vont bon train. Deux chapitres livreront les résultats de deux vérifications d'envergure gouvernementale : l'Étude de la gestion et du contrôle financier et une étude sur la catégorie des gestionnaires supérieurs. Les autres chapitres comprendront les résultats des vérifications des ministères suivants : Emploi et Immigration Canada; Agriculture Canada; Énergie, Mines et Ressources; Affaires extérieures; Défense nationale; Approvisionnements et Services; Santé et Bien-être social; et Transports Canada.

L'article qui suit a été publié le 9 février 1987 dans La Nacion, un journal du Costa Rica. Les cadres supérieurs dont il est ici question sont ***Ed Rowe****, sous-vérificateur général, et Francisca Garcia du GAO.*

Le contrôleur général de la République, Rafael Angel Chinchilla, a annoncé que des cadres supérieurs du Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) et du *General Accounting Office (GAO)* des États-Unis sont arrivés au pays dans le but d'évaluer les possibilités de coopération avec les organismes supérieurs de contrôle des finances publiques. Il a expliqué qu'ils viennent promouvoir un programme qui vise l'amélioration de la formation des membres de toutes les entités de contrôle supérieur de l'Amérique latine et qu'ils analyseront les possibilités de mettre sur pied des programmes de formation, de concert avec les organismes de contrôle des pays qu'ils visitent.

Les délégués, qui sont arrivés au Costa Rica samedi dernier, visiteront le Bureau du contrôleur général de la République et l'Institut d'administration publique de l'Amérique centrale. Ils y entreprendront une étude de faisabilité des programmes de vérification coopératifs qui maximiseraient les ressources disponibles.

Rafael Chinchilla a également déclaré que ces programmes devront se dérouler au moindre coût possible tout en utilisant au maximum ces ressources. Selon lui, ces programmes de coopération font partie du mandat du Bureau de contrôle, soit d'améliorer la gestion des deniers publics.

La réunion générale annuelle de l'Association des employés du BVG a eu lieu le 29 janvier. Les employés ont élu un nouveau conseil qui se compose comme suit : **Gary Laviolette**, président; **Barbara Taylor**, première vice-présidente; **Raynald Charest**, deuxième vice-président; **Dan Duguay**, trésorier; **Claudia Lawrence**, secrétaire; **Laurent Lupien**, réviseur; et **John Turnbull**, membre. Gary a fait ce commentaire : «Merci de votre appui et soyez à l'affût des activités qui feront de l'année en cours une belle réussite!»



Le conseil de direction de l'Association des employés du BVG : (assis) ***Raynald Charest, Barbara Taylor, Gary Laviolette,*** *(debout)* ***John Turnbull, Dan Duguay*** *et* ***Laurent Lupien****.*

Le vérificateur général **Kenneth Dye** a reçu un certificat honorifique de vérificateur interne agréé, qui lui a été remis par l'*Institute of Internal Auditor (IIA)*. Cette remise faisait suite à son discours sur la vérification des dépenses fiscales. Peter Wilson, président de l'*IIA*, a envoyé une note à *Opinions* et il souligne que le brillant discours de Ken Dye a été fort bien accueilli.



Le vérificateur général ***Kenneth Dye*** *(au centre), le président de l'IIA, Peter Wilson, et John Watsen (à g.), président du conseil de direction de l'IIA.*

Le secrétariat du Conseil du Trésor du Canada nous a envoyé cette photographie et ce bas de vignette :



Le sourire était à l'ordre du jour lorsque le président du Conseil du Trésor et celui de l'Alliance de la Fonction publique du Canada ont signé la convention cadre pour 180 000 membres de l'Alliance. Le président du Conseil du Trésor, Robert de Cotret, et le président de l'Alliance, Daryl Bean, sont assis, et Lou Tenace et Albert Burke, respectivement sous-secrétaire et vice-président de l'Alliance, sont debout.

Le directeur principal **Geoff Cockhill** était le conférencier invité à la séance d'information organisée par l'Association des vérificateurs en informatique, section d'Ottawa. Il a traité de divers sujets dont la nature, la portée et le potentiel des systèmes experts, et il a passé en revue divers concepts. Parmi ceux-ci

confier les X16/8 à de nouveaux utilisateurs. Trois des appareils ont été remis aux traducteurs qui travaillent avec Impressions, un logiciel bilingue qui permet la conversion au X860. Cette réorganisation a permis de gagner du temps puisque le centre de traitement de texte n'avait plus à redactylographier les traductions.

La plus récente acquisition de la DSTTI est le Keyword, un instrument de conversion qui permet d'apparier différents logiciels. L'échange d'information entre différents appareils est une importante préoccupation au BVG. L'étude et l'essai de nouvelles techniques permet au groupe des applications micro-informatiques d'assurer un excellent service de conversion électronique, grâce à la participation de ses employées, Johanne Dicaire et Sylvie McDonald.

Arts graphiques : La voie de l'avenir

par Art Routliffe
superviseur du groupe des arts graphiques

Le groupe des arts graphiques du BVG a été créé en 1975; son unique employé avait alors pour mandat de concevoir des plans d'étage en vue de l'aménagement du Bureau au 240, rue Sparks. Petit à petit, il est passé à la création de plans pour le réseau téléphonique, le système électrique, l'aménagement des bureaux, et la répartition du personnel sur les étages, ainsi qu'à la mise à jour de tous ces plans. Dans ses temps libres, «l'artiste maison» a également amorcé du travail de conception : il a notamment dessiné la couverture du répertoire téléphonique du Bureau et celles d'une foule d'autres publications internes.

Jusqu'à ce qu'il soit connu dans tout le Bureau, le groupe servait surtout la Direction générale des services administratifs. Son travail comprenait notamment la conception de manuels, le montage des originaux prêts à photographier, la prestation de conseils pour l'impression des documents puis, plus tard, la préparation d'organigrammes et de présentations demandant l'utilisation de tableaux à feuilles volantes et de transparents.

À mesure que le groupe des arts graphiques acceptait de nouvelles responsabilités – notamment des travaux relatifs au Rapport annuel – il devait répondre à d'autres demandes : construction de maquettes et production de diagrammes de circulation de quinze pieds de long. Les techniques modernes ont remplacé les techniques manuelles pour la production des diagrammes et des graphiques. Toutefois, la rapidité de production, la qualité du travail et la capacité de révision du groupe ont provoqué une croissance de la complexité des graphiques et du volume de travail à exécuter.

À l'heure actuelle, quatre employés à plein temps, Art Routliffe, superviseur, Paul Michaud, graphiste, Judith Whitemarsh et Gisèle Wand, adjointes, répondent annuellement à des centaines de demandes et cherchent des façons novatrices d'améliorer leurs services. Art fournit des conseils dans tous les domaines du travail graphique et s'assure que les besoins de sa clientèle sont satisfaits. Il est particulièrement doué pour les dessins humoristiques et les caricatures. L'expérience et le talent de Paul en font un maître des instruments de dessin, de l'aérographe au plexiglas. Judith Whitemarsh et Gisèle Wand fournissent des conseils sur la mise en page, la présentation et le choix du matériel et exécutent les graphiques qui conviennent le mieux aux besoins des clients.

Le groupe produit des croquis généralement à l'aide du Xerox 8010. Les opérateurs de cet appareil transforment les esquisses et les données brutes en graphiques ou en diagrammes pour les rapports et les présentations ou simplement en documents de travail pour les équipes de vérification. Ils préparent aussi des formulaires commerciaux, des fiches de consignation, des questionnaires et des bulletins de nouvelles, ainsi que la plupart des illustrations graphiques spéciales dont le Bureau a besoin.

Tout le travail produit à l'aide du Star est conserve dans la memoire d'archivage et de sauvegarde de ce système, ce qui leur permet de rappeler et de mettre à jour, avec rapidité et exactitude, des documents vieux de plusieurs annees.

Services audio-visuels : Une image vaut mille mots!

par Lorraine Maheux-Paquet
technicienne en audio-visuel

Les Services audio-visuels (SAV) ont été ajoutés à la liste des services administratifs du BVG il y a sept ans. Les techniciens Dave Hansen et Lorraine Maheux-Paquet s'occupent du prêt et de l'entretien du matériel audio et vidéo dont le BVG a besoin pour le déroulement de ses cours de perfectionnement, de ses réunions et de diverses autres presentations. Ils conseillent, à titre de spécialistes, tous les employés qui préparent une présentation audio-visuelle et les aident dans cette tâche.

Les SAV ont un inventaire varié d'appareils électroniques, notamment des microphones, des magnétophones, des projecteurs 16 mm, des caméras vidéos, des projecteurs de diapositives et un projecteur couleur pour les ordinateurs ou les magnétoscopes. Ils ont récemment acheté un projecteur couleur pour bandes vidéos qui peut projeter une image haute résolution de 72" ou de 100".

En janvier 1987, une salle de préparation et de production a été mise sur pied pour toutes les productions vidéos du BVG. La Direction des rapports du BVG a commencé la production de la version vidéographique de cinq chapitres du Rapport annuel de 1987 et de dix-huit chapitres du Rapport de 1988. Lorraine Maheux-Paquet s'occupe de la salle de préparation et de production et elle a reçu le mandat de produire plusieurs vidéos pour usage interne. La production des vidéos des chapitres devrait débuter vers la fin de l'été. La salle servira aussi à l'enregistrement quotidien des délibérations de la Chambre des communes, des actualités et des bulletins de nouvelles importants.

Les techniciens de l'audio-visuel examinent tout nouvel équipement AV qui pourrait être utile au Bureau et ils conservent dans les dossiers les commentaires et les renseignements qu'ils ont recueillis sur le materiel actuellement sur le marché.

Le réseau local Xerox 8000

L'ancêtre de l'éditique au BVG

par Liz Dowd
coordonnatrice des ressources techniques

Le premier réseau local (RL) du BVG a été installé au centre de traitement de texte en avril 1982. Ses composantes – six appareils de traitement de texte Xerox 860, un serveur de fichiers 29mo, une imprimante au laser et deux postes de travail professionnels Xerox 8010 – ont été raccordées à un câble Ethernet apparemment sans fin qui serpente entre le plafond et le plancher du centre. L'un des deux postes de travail a été consacré aux graphiques informatiques et l'autre à la composition électronique. Les Xerox 860 étaient, et sont encore, des postes de saisie des donnees

La première grande tâche à effectuer avec le RL a été la production du Rapport annuel que le vérificateur général a présenté à la Chambre des communes en 1982. Lorsque la Direction des rapports décidait que les chapitres du rapport étaient «prêts à être envoyés au Star», ces derniers étaient transférés du poste de travail 860, à l'aide du câble Ethernet, au poste de travail 8010 (Star). Là, les textes transferés recevaient une présentation et une composition nouvelles. En même temps, un éditeur fournissait les graphiques et tableaux du Rapport au poste de travail des graphiques informatiques où ils étaient produits et mis au point. Les graphiques étaient ensuite envoyés électroniquement au poste de travail de la composition et intégrés au texte.

Une étude effectuée après la composition du deuxième chapitre du Rapport de 1982 a permis d'établir qu'il fallait neuf minutes pour composer une seule page. On a calculé qu'à ce rythme-là les originaux prêts à photographier du Rapport ne seraient pas terminés avant mars 1983, soit six mois après la date d'échéance. La courbe d'apprentissage et le temps requis pour chaque page ont dû être réduits, ce qui a permis de respecter la date d'échéance du Rapport de 1982.

On a tôt fait de constater qu'il fallait accroître les moyens d'édition du centre de traitement de texte avant la date de production du prochain Rapport annuel. Une imprimante au laser et deux postes de travail 8010 ont été ajoutés au matériel existant; un serveur de fichiers 80mo a augmenté la capacité de mémorisation en direct et les autres 860 ont été branchés au réseau. Le câble Ethernet s'étend désormais sur trois étages.

Les traducteurs du Secrétariat d'État ont été équipés de Xerox 16/8 munis d'un logiciel bilingue et compatible qui leur permet de transmettre leurs traductions à l'aide du réseau. Cette seule caractéristique a permis à la DSTTI d'épargner d'innombrables heures à réintroduire les documents traduits

À l'heure actuelle, les postes de travail professionnel 8010 achetés pour le RL ont produit des originaux prêts à photographier, imprimés au laser, pour cinq Rapports annuels. Cette production maison comporte plusieurs avantages. Elle permet d'assurer une meilleure sécurité au Rapport, de réduire les coûts de production, de produire les épreuves avec plus de souplesse et d'éliminer la relecture des épreuves en placards et des bleus.

La plupart des grandes publications du BVG, telles que le *Rapport du vérificateur général à la Chambre des communes, Opinions* et l'*Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux,* de même que la plupart de ses brochures, questionnaires et documents internes ont été produits à l'aide du poste de travail professionnel Xerox 8010.

Applications micro-informatiques :

Le défi a été relevé

par Line Lacombe-Laurin
programmeur-analyste
Opérations de vérification

Lorsque le Bureau s'est porté acquéreur de micro-ordinateurs pour ses employés, la Division des systèmes de traitement de texte et de l'information (DSTTI) a dû relever un nouveau défi : assurer la communication entre différents appareils sans être obligé de réintroduire les données. Ce défi est devenu le mandat d'un nouveau service de la DSTTI, le groupe des applications micro-informatiques, mis sur pied en juillet 1985

À ce moment-là, le Bureau possédait déjà plusieurs micro-ordinateurs Xerox 16/8 et Hyperion, des systèmes de traitement de texte Xerox 860 et des postes de travail professionnels Xerox branchés sur le réseau Ethernet. Les vérificateurs pouvaient ainsi se servir de leurs micro-ordinateurs pour mémoriser leurs chapitres respectifs du Rapport annuel en vue de leur traitement ulterieur.

Le groupe des applications micro-informatiques a peu après réussi à transférer des données entre un micro-ordinateur et un appareil spécialisé de traitement de texte en passant par un X16/8 branché sur le réseau Ethernet, d'une interface commune et du logiciel des Services intégrés du réseau Xerox (SIR). L'étape suivante a donc été le branchement de tous les X16/8 du Bureau au réseau Ethernet.

À mesure que les employés du BVG se sont habitués à leur micro-ordinateur et que le Bureau a acquis des IBM et des appareils compatibles avec ces derniers, le groupe a commencé à brancher le matériel IBM sur le réseau Ethernet pour pouvoir convertir les textes. Une carte 3Com a été installée sur l'IBM PC et le logiciel SIR a été utilisé pour le transfert des données. On pouvait désormais transférer des données du Wordstar IBM au X860, et du X860 au Wordstar IBM. Le RL du BVG a été le premier au Canada à raccorder un IBM PC au réseau Ethernet.

Il y avait malheureusement un pépin. Le groupe des applications micro-informatiques ne pouvait pas convertir les textes français. Le Bureau a donc adopté un progiciel de traitement de texte parfaitement bilingue appele Word Wand et la societe *Sussex Informatics Limited* a mis au point le logiciel Babel, qui convertit les textes anglais et français du Word Wand IBM au X860 et vice-versa.

Certains employés qui avaient débuté sur un X16/8 l'ont remplacé par un IBM. La DSTTI a donc reçu le mandat de



Sylvie McDonald et Johanne Dicaire travaillent au sein du groupe des applications micro-informatiques.



Lorraine Maheux-Paquet (assise), Halina Schofield et Dave Hansen sont photographiés dans la salle de préparation et de production audio-visuelle.



Judith Whitemarsh, Gisèle Wand, Art Routliffe et Paul Michaud travaillent aux arts graphiques.

Le centre de traitement de texte traitait désormais une grande variété de documents distribués au Bureau.

En 1979, le Bureau a commencé à utiliser le Xerox 850, appareil qui permettait de voir une page complète à l'écran, un contrôleur biposte utilisant des disquettes souples et une imprimante avec alimenteur de papier. Les révisions et les mises au point se faisaient plus vite et de manière plus efficiente. Grâce à l'utilisation de codes, cet appareil de traitement de texte permettait de présenter des données sur plusieurs colonnes. Cette caractéristique a permis à la DSTTI d'entreprendre la production annuelle des états financiers du BVG. Toutes les machines à écrire du centre ont finalement été remplacées par des Xerox 850.

En 1981, avec l'avènement du système de traitement de l'information Xerox 860, le Bureau entrait dans une toute nouvelle ère technologique. À l'heure actuelle, le centre de traitement de texte forme un réseau informatisé sophistiqué d'appareils de traitement de l'information. Il fournit au BVG des moyens efficients de saisir, de mettre au point et de mémoriser des données et, conséquemment, de produire un large éventail de documents. Des imprimantes au laser et des serveurs de fichiers, les moyens les plus modernes d'imprimer et de mémoniser de l'information, font partie de l'équipement du centre de traitement de texte. Grâce à une utilisation efficiente des installations et des logiciels du réseau, on peut transmettre des documents à un appareil de traitement de texte, les mettre dans la file d'attente d'une imprimante au laser et les distribuer en quelques minutes.

Grâce à un modem, le BVG communique avec ses bureaux régionaux de Montréal, d'Edmonton et de Vancouver. Il peut transmettre des renseignements partout au pays.

Le centre de traitement de texte est en train de mettre au point un nouveau système de traitement de texte qui fait appel à la micro-informatique. Une fois installés, des Xerox 6068 compatibles avec les IBM PC offriront une souplesse encore plus grande dans le traitement des données.

La mise au point de micro-ordinateurs à enregistrement numérique dans les années 70 a permis de fabriquer des systèmes de traitement de texte plus rapides. En 1973, le Bureau a acheté la machine à écrire électronique *IBM Executive II*, le premier appareil de traitement de texte à utiliser des cartes magnétiques pour mémoriser les textes. Fort de ce matériel qui demandait quand même de changer certains éléments lorsqu'on voulait obtenir des caractères gras et des italiques, le Bureau pouvait enfin produire des originaux prêts à photographier. Comme de plus en plus de documents étaient produits pour des projets spéciaux, cette machine à écrire de luxe s'est avérée très satisfaisante et a été utilisée pour produire les Rapports annuels de 1973 et de 1974.

Pour le Rapport de 1975, le Bureau innove. À l'aide d'un terminal Alphatext, les chapitres du Rapport ont été transférés des cartes magnétiques IBM au *ATS* et ont été envoyés chez l'imprimeur par téléphone pour être composés. Ensuite, ils furent retournés au Bureau où on a procédé au découpage et au montage. Finalement, les originaux prêts à photographier ont été imprimés et reliés à l'extérieur.

En 1976, les techniques de traitement de texte évoluaient rapidement. Avec un impact presque aussi puissant que celui de l'invention de la roue, la marguerite est apparue sur le marché, permettant de produire des imprimés beaucoup plus rapidement qu'avant. Le Bureau utilisait alors le Xerox 800, une machine à écrire électronique et un contrôleur biposte munis de cartes magnétiques.

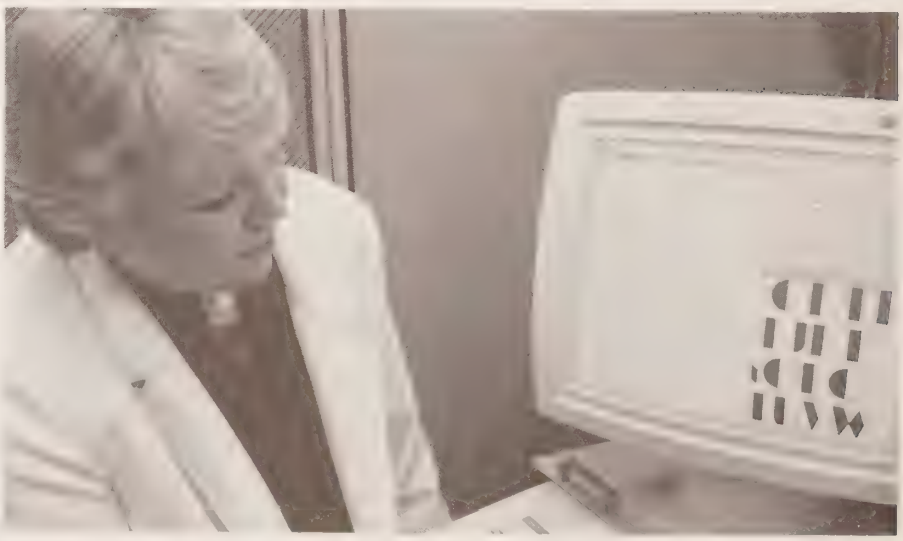
C'est à ce moment-là qu'a été instauré le premier centre de traitement de texte du Bureau, équipé de quatre Xerox 800 et de plusieurs machines à écrire électriques. Les Rapports annuels de 1976, 1977 et 1978 ont été entièrement produits au BVG à l'aide du Xerox 800. L'appareil de traitement de texte permettait la justification, le caractère gras sans changement de marguerite, l'utilisation de caractères différents, l'espacement proportionnel et des pas de dix ou de douze caractères au pouce. Grâce au poste à deux cartes, on pouvait facilement réviser un grand nombre de textes



Des membres de l'équipe du centre de traitement de texte : Anny Lelièvre (assise), Yvonne Pratt, Louise Beaupré, Cecile Swerdfager et Carmen Moore.



Liz Dowd, Wendy Bannister et Sylvie Magnan utilisent deux des appareils Xerox 8010 que possède le Bureau.



Liz Dowd donne un aperçu des possibilités de l'éditique qui sont offertes par le Xerox 8010.

regarder ou d'écouter, ou les deux, pour comprendre le message.

J'estime que le processus sera à peu près le même dans le cas de nos productions. Nous essaierons de faire en sorte que les spectateurs visionnent un vidéo de dix minutes faisant état du sommaire des chapitres de notre Rapport annuel ainsi que des opinions et observations du vérificateur général au sujet des états financiers du gouvernement du Canada. De cette façon, ils seront en mesure de connaître nos principaux messages et ils pourront consulter le Rapport annuel proprement dit pour obtenir plus de renseignements.

Il s'agit là d'une méthode très excitante de présenter un rapport car elle nous permettra de rejoindre facilement les députés par le biais du réseau OASIS, auquel ils sont tous reliés. Par ailleurs, ils recevront un exemplaire de notre Rapport, qu'ils pourront consulter afin d'obtenir les renseignements nécessaires pour poser des questions et prendre des décisions.

Les idées qui commencent à germer

L'éditique et les montages vidéos ne sont que deux des multiples méthodes électroniques auxquelles nous aurons recours pour présenter des rapports dans les années 90. Il y en a bien d'autres. Qu'il suffise de penser aux lettres à la direction et aux ébauches de chapitres du Rapport annuel, qui sont transmises à partir d'ordinateurs personnels de notre Bureau aux ordinateurs personnels des ministères et organismes concernés. Et la vidéo continue de vous faire peur? Nous sommes certainement en mesure de transmettre des ébauches de rapports d'un ordinateur à un autre, mais comment faire pour assurer la protection du caractère confidentiel des documents? Qu'advient-il de l'accès à l'information, et comment mettre sur pied un processus d'examen complet? Comme vous pouvez le constater, de nombreuses questions restent encore sans réponse!

Certaines choses vont de soi. Nous continuerons de présenter des Rapports, et ceux-ci seront loin d'être ennuyeux. Nous poursuivrons dans la même veine en y incluant des tableaux qui bougent et en produisant des rapports «parlés». La question est très stimulante et continuera de l'être.



par Halina Schofield
gestionnaire, Division des systèmes de traitement de texte et de l'information

La Division des systèmes de traitement de texte et de l'information (DSTTI) offre au Bureau du vérificateur général du Canada divers moyens de communications. Même si, à première vue, ses différents groupes ne semblent pas avoir grand chose en commun, nous nous apercevons, en y regardant de plus près, que leur dénominateur commun est la production technique du Rapport annuel.

Différents moyens peuvent être utilisés pour produire la première ébauche du Rapport. Le texte original est habituellement rédigé soit à l'aide d'un micro-ordinateur muni d'un progiciel de traitement de texte, soit à la main, pour être ensuite mémorisé au centre de traitement de texte. Il sera ensuite envoyé par le truchement du système Keyword 7000 au réseau Xerox pour sa mise en page et sa composition. De plus, le poste de travail professionnel Xerox 8010 intègre graphiques et textes pour la production des originaux prêts à photographier du Rapport. Le traitement de texte et de l'information est probablement l'ancêtre de l'éditique au BVG. Exception faite des photographies, la division peut composer une page électroniquement et voir le produit final à l'écran.

Comme une image vaut mille mots, le groupe des arts graphiques de la DSTTI aide les rédacteurs du BVG à transformer leurs idées en images qui sont plus faciles à comprendre, utilisent moins d'espace et captent l'imagination du lecteur.

La séance d'information annuelle destinée au personnel à l'occasion du lancement du Rapport annuel est un bon exemple de renseignements techniques présentés de façon très dynamique. Le groupe des services audio-visuels de la DSTTI permet des présentations raffinées et intéressantes dans le cadre de cet événement.

Pour la première fois, en 1986, les présentations ont été illustrées de textes et d'images qui avaient été créés à l'aide d'un micro-ordinateur et ont été projetés à l'écran à l'aide d'un projecteur électronique.

Le Bureau possède certains des meilleurs appareils sur le marché et met constamment à jour son matériel électronique. La DSTTI peut aider ses clients à communiquer leurs idées et leurs pensées de multiples façons.

La technologie de pointe a beaucoup aidé le personnel de la DSTTI, et l'aide toujours, à offrir un service de haute qualité au Bureau du vérificateur général du Canada.

Le centre de traitement de texte

par Cecile Swerdfager
surveillante, traitement de texte

Le Bureau du vérificateur général est doté de nombreux moyens de communication et le centre de traitement de texte est sûrement l'un de ses principaux véhicules. Le traitement de texte est une opération par laquelle des données sont transformées en texte dactylographié ou imprimé. Un appareil de traitement de texte peut produire rapidement et de façon rentable, toute une gamme de documents.

Remonter au premier appareil de traitement de texte du BVG, c'est comme remonter à l'aube des temps. Il y a environ seize ans, une machine à écrire électronique appelée *Administrative Terminal System (ATS),* a été utilisée pour saisir et corriger les données du Rapport annuel de 1971. Les textes étaient dactylographiés sur le terminal de l'*ATS* et transmis par téléphone à un ordinateur situé chez l'imprimeur où ils étaient mémorisés composés et imprimés. Ce système a également servi à la production du Rapport annuel de 1972.

Il ne s'agit pas là d'une orientation éventuelle, puisque nous le faisons déjà. En 1986, nous avons réalisé un vidéo-pilote de dix minutes sur le chapitre du Rapport annuel qui portait sur les Affaires des anciens combattants, et la réaction des membres du Comité des comptes publics et des autres députés a été très favorable, si favorable en fait qu'ils veulent que nous en fassions plus.

Tout comme il était impensable de publier des photographies à titre d'éléments de preuve il y a cinq ans à peine, les vidéos sur le Rapport annuel étaient impensables ne serait-ce que l'année dernière. Mais nous en avons quand même produits, et nous poursuivrons dans la même veine en 1987. Il s'agit là d'une tâche stimulante mais complexe. En effet, nous prenons une vérification en cours depuis un ou deux ans et nous condensons des tas de dossiers et conclusions, photographies et tableaux en un chapitre de vingt pages énonçant les questions d'importance éventuelle. Puis, nous rédigeons un sommaire de ce chapitre. Dorénavant, nous produirons un film à partir de ce sommaire

Tout comme dans le cas de l'éditique, la production de vidéos inquiète les observateurs. Imaginez un peu : le vérificateur devient producteur-réalisateur et saisit sur film l'essentiel d'une vérification de deux ans. Imaginez un peu la scène : les députés visionnent une mini-série en quatre parties sur les systèmes en place au ministère X, destinée à mesurer l'efficacité des programmes (lorsque de telles procédures peuvent être mises en oeuvre, évidemment). Est-il possible que les opinions et observations au sujet des états financiers du gouvernement du Canada puissent être à la base d'une bonne émission de télévision? Certainement, mais cette émission ne devrait pas faire de concurrence au réseau «Musique Plus».

Notre objectif consiste à présenter les messages du Rapport annuel aux députés et à leur indiquer où ils peuvent obtenir des détails.

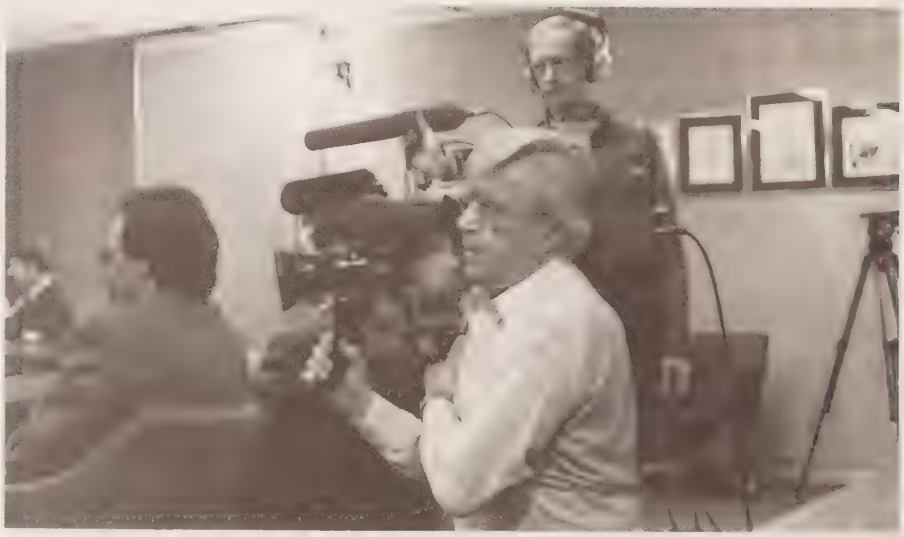
Un bon vidéo doit tenir compte, en tout temps, d'un auditoire composé de deux groupes : les visuels et les auditifs. Un bon vidéo vous permet de



L'oeil de la caméra a fait le tour de plusieurs activités, à partir d'une réunion du conseil de direction...



... jusqu'au centre de traitement de texte.



Cinq chapitres du Rapport annuel feront l'objet d'un résumé sur vidéo en 1987 et dix-huit sont prévus pour 1988.

contraire, je pense qu'ils prendront temporairement de plus en plus d'importance. Il faudra, en effet, beaucoup de temps au grand public pour se familiariser avec les ordinateurs au point de ne plus avoir besoin de livres ni même d'en vouloir. Les gens aiment bien lire des documents sur papier mais je crois que ceux-ci prendront une autre forme. Le monde de l'édition a également été frappé par la révolution électronique, l'éditique, la transcription à partir d'enregistrements sonores ou de documents manuscrits, les nouvelles techniques de reliure et de photographie, l'interaction entre des ordinateurs et des éditeurs, puis entre ces derniers et la presse de l'imprimeur.

L'éditique

Bon nombre d'organismes qui produisent des documents en série se tournent vers l'éditique – que nos amis anglo-saxons appellent le «desktop publishing» – afin de réduire les coûts de la production et de la publication de bulletins de nouvelles, de journaux, de livres, de rapports et de tout autre document. D'ailleurs, le BVG s'oriente à grands pas dans cette direction.

L'éditique intéresse vivement les rédacteurs et avec raison puisqu'il s'agit d'un outil de travail très utile que tout organisme convoite. Malheureusement, le terme est employé à tort et à travers, notamment pour désigner des programmes de traitement de texte qui permettent de souligner des termes à l'écran et des imprimantes qui permettent d'utiliser des caractères d'une quinzaine de grandeurs différentes et ce, sur une même page. Or, l'éditique est un programme de mise en page qui permet à l'utilisateur de contrôler le format et la présentation d'un texte, des en-têtes et des tableaux. L'utilisateur peut, à l'aide des données provenant d'autres systèmes, avoir recours à l'éditique pour concevoir un document complet à l'écran et imprimer un original prêt à photographier, généralement à l'aide d'une imprimante au laser. Il s'agit d'un outil tout à fait révolutionnaire.

L'équipement dont nous nous servons actuellement pour produire le Rapport annuel présente toutes les caractéristiques de l'éditique. En fait, il lui est supérieur. Nous nous servons de terminaux reliés à un réseau d'ordinateurs pour intégrer le texte et les tableaux, faire la conception et la mise en page, déterminer divers formats et points typographiques, éliminer les erreurs, et obtenir la version qui sera envoyée chez l'imprimeur, soit sous forme de document prêt à photographier, soit par le biais d'un modem. Cet équipement est utilisé par des personnes compétentes qui possèdent une vaste expérience. Il fonctionne très bien dans plusieurs langues, divers formats, types de mise en page et styles. Il s'agit d'un équipement perfectionné, puissant et coûteux.

La principale différence entre notre équipement informatisé et l'éditique réside dans le fait que cette dernière permet à l'utilisateur de régler toutes les questions relatives à la conception et à la mise en page au moyen d'un ordinateur personnel. Et l'utilisateur obtient sur papier exactement ce qu'il voit à l'écran. En ce moment, toutefois, le système permet de produire un document dont la qualité se rapproche de celle de la composition (qui compte généralement 300 points au pouce, comparativement à 2 500 dans le cas d'un appareil de composition) mais ne l'atteint pas et ne serait pas en mesure de traiter le Rapport annuel. Néanmoins, il peut fournir des programmes peu coûteux pour la production efficace de brefs documents (en deçà de cent pages).

Dans bon nombre de cas, l'éditique fait peur. C'est comme si on assoyait un cocher dans une Porsche et qu'on lui montrait l'accélérateur. Les gens se familiarisent avec des termes comme pica, tiret, Helvetica et faux-titre et ils s'attendent à pouvoir réécrire la Bible en la dactylographiant d'un seul trait.

Le fait que des spécialistes de la conception et de la mise en page ont participé à l'élaboration des programmes d'éditique constitue un avantage. En effet, le logiciel offre toute une gamme de présentations typographiques conçues par des experts qui savent pourquoi tels formats et tels points sont préférables aux autres, et qui savent comment assurer l'intégrité des tableaux. Ils sont aussi tout à fait au courant du genre de mise en page, d'en-têtes, de sous-titres et d'agencements de tableaux et photographies qui attireront vraisemblablement l'attention des lecteurs. L'éditique permet aux utilisateurs de créer leur propre mise en page, de placer les photos où ils le veulent sur une même page ou dans un document. Mais le logiciel a avant tout été conçu dans le but d'aider les gens à déterminer la mise en page idéale ainsi qu'à éviter les documents moins esthétiques.

Nous utilisons l'éditique depuis peu de temps au Bureau; cependant, au moment où le présent article sera mis sous presse, nous aurons encore progressé. Nous commençons à mettre à l'essai divers programmes d'éditique afin de trouver celui qui nous conviendrait le mieux. Nous avons besoin d'un logiciel qui fonctionne aussi bien en anglais qu'en français et nous savons que les utilisateurs devront apprendre comment fonctionne l'équipement dans les deux langues officielles. On pourra avoir recours à l'éditique pour les lettres à la direction et les rapports sur les projets, le matériel didactique, les guides de vérification, *Opinions*, les avis, les bulletins de nouvelles et les brochures. À mesure que l'efficacité du logiciel augmente et que de plus en plus d'organismes commencent à l'utiliser, les prix baissent et le nombre d'applications augmente

L'auteur d'un récent article du *PC Magazine*, intitulé *Desktop Publishing Without Hype* (L'éditique à la portée de tous), disait que depuis l'époque de Gutenberg, les éditeurs cherchent une méthode rapide, efficace et peu dispendieuse de mettre des idées et des photographies sur papier. Or, l'éditique promet, et il semble qu'elle répondra aux besoins des utilisateurs. Le monde de l'impression se métamorphose, et il sera possible de faire les choses de façon plus efficace, plus économique et plus rapide. Tout ça n'est pas pour demain mais certainement pour apres-demain.

L'utilisation de la vidéo au BVG

Nous croyons que les messages contenus dans notre Rapport annuel sont importants et devraient être lus par le plus grand nombre possible de députés. Malheureusement, notre auditoire n'a généralement pas le temps de lire un document de sept cents pages, et qui pèse plus de deux livres. Je crois que nous utiliserons de plus en plus les vidéos au cours des prochaines années.

Transfert de données au TRACS

Une autre possibilité qui nous intéressait en matière de communication est le dialogue avec le système de rapport d'utilisation du temps et de l'administration des contrats (TRACS). L'an dernier, on a réussi à transférer des fichiers entre l'IBM PC et l'ordinateur MAI géré par la Direction du contrôleur. Il s'agit maintenant de se doter de ressources et de procédés de communication qui permettraient d'introduire des fiches de temps à partir de n'importe quel endroit éloigné. Le système idéal offrirait une possibilité d'interrogation directe à distance, ce qui répondrait aux besoins des gestionnaires beaucoup mieux que le système actuel.

Un autre grand projet de l'AVTI est le véri-pro. Il s'agit d'un système permettant aux vérificateurs de créer, d'examiner et d'exécuter électroniquement des programmes de vérification, et de préparer et d'examiner les fichiers des documents de travail. C'est là un très grand projet que Mark O'Connor, également concepteur du système de sélection centrale des données, est à mettre au point. L'une des possibilités envisagées pour le système veri-pro serait de le doter d'installations automatiques de consignation des heures et de le brancher au TRACS.

Bases de données

L'une de nos principales sources d'information est constituée de divers manuels présentés sous différentes formes et formats. Citons, entre autres, tous les règlements publiés par le ministère des Approvisionnements et Services et le Conseil du Trésor, ainsi que nos manuels internes et nos guides de vérification. Les vérificateurs des sociétés d'État pourraient vouloir accéder à d'autres bases de données comme la Base de données financières canadiennes qui publie les états financiers des sociétés ouvertes.

Une étude effectuée l'été dernier portait sur l'accès aux bases de données externes. Nous avons constaté que ces bases de données étaient très coûteuses et difficiles à utiliser parce que ce sont des systèmes contrôlés par commandes. Pour les utiliser efficacement, il faudra mettre au point un logiciel convivial qui permettra à un vérificateur de formuler son interrogation avant d'entrer en ligne et qui n'utilisera le temps de liaison dispendieux que pour le travail de recherche lui-même. Nous espérons pouvoir fabriquer un prototype de ce système au cours de l'année.

Storyboard

Le Storyboard PC est une autre forme de communication utilisée par les vérificateurs. Ce progiciel peut être utilisé avec un IBM PC pour créer des illustrations ou des textes à utiliser lors de présentations. C'est un système facile à utiliser, piloté par menus, qui peut s'apprendre en une fin de semaine. Il est accompagné d'un bon mode d'emploi et l'utilisateur n'a pas besoin d'être un artiste pour créer sa présentation puisque de nombreux graphiques sont inclus dans le progiciel.

Les promesses de l'avenir

L'avenir des communications est très prometteur. Nous connaissons déjà les systèmes qui enregistrent numériquement les messages vocaux et les intègrent directement aux textes. Actuellement, ce genre d'enregistrement est très coûteux puisqu'il faut environ un demi mégaoctet de mémoire pour entreposer une minute d'enregistrement vocal. Mais les supports d'enregistrement s'améliorent chaque année. La technique la plus récente permet d'entreposer jusqu'à 800 mégaoctets sur un disque semblable au disque compact utilisé en musique. L'utilisation des systèmes de reconnaissance vocale sera sans doute une réalité dans un avenir plus ou moins proche.

L'avenir nous réserve aussi l'avènement d'un réseau téléphonique numérique qui permettra l'utilisation de multiplexeurs afin que l'on puisse envoyer et recevoir simultanément une gamme de messages, y compris des messages vocaux, plusieurs services de bases de données, ou des vidéotextes, tout cela à la fois et à grande vitesse. Le nombre de modifications législatives nécessaires pour permettre à d'autres réseaux téléphoniques d'adopter cette technique fait qu'il est improbable que l'événement se produise demain ou l'an prochain, mais certainement au cours des années 90.



L'ère de la vidéo

par Nancy Murphy
directeur principal
Direction des rapports

Dans l'article que voici, je ne réciterai pas ma litanie habituelle. Je ne soulignerai pas l'importance de respecter les critères qui guident la rédaction du Rapport annuel présenté au Parlement. Je vais plutôt vous parler des diverses façons de véhiculer les messages du Bureau à l'avenir. En ce moment, notre Rapport annuel démontre que nous avons élaboré des techniques efficaces pour nous exprimer adéquatement par écrit. Lorsque nous commencerons à prendre de nouvelles orientations pour communiquer nos résultats de vérification, nous nous servirons des compétences acquises et nous nous familiariserons avec de nouvelles méthodes. Le Rapport annuel tel qu'on le connaît actuellement ne disparaîtra pas du jour au lendemain, mais je peux affirmer, sans risque de me tromper, qu'il n'existera pas toujours.

Lorsqu'on rédige un rapport, c'est comme si l'on racontait une histoire. Je pense que nos Rapports annuels, ainsi que tous les autres documents que nous soumettons à la Chambre des communes et à d'autres entités, seront améliorés puis éventuellement remplacés par les outils contemporains de communication : radio, télévision, vidéos et ordinateurs. Les clichés sur la révolution électronique abondent, mais dans notre cas, ils tombent pile. L'ère électronique est bel et bien ici.

Je ne crois pas que les documents écrits soient près de disparaître; au

Réseau local

Dès l'automne dernier, le premier réseau local (RL) – lien entre des ordinateurs sur de courtes distances – destiné à l'usage d'une équipe de vérification était installé à l'Immeuble Jackson. Il fonctionne grâce à un ordinateur spécialisé appelé serveur de gestion des fichiers. Cinquante-quatre employés sont affectés au serveur AVTI et quatorze autres sont affectés à celui des systèmes de vérification informatique, et ils sont tous branchés sur le même câble. Le RL donne accès aux logiciels approuvés par le Bureau et fournit de l'espace sur disque rigide pour tout PC de même que l'utilisation d'une imprimante au laser et un système d'intercommunication entre réseaux pour tous les utilisateurs. La mise en oeuvre a été facile grâce à un menu très simple mis au point par le programmeur-analyste Johanne Blais et le chef de recherche Chris Warfe.

Le RL possède plusieurs bibliothèques. L'une d'elles contient des formulaires tels que les évaluations annuelles et des fichiers spéciaux pour imprimer les tableaux financiers à l'aide d'une imprimante au laser.

Nous classons les bulletins de vérification du Bureau et ceux du conseil de direction dans notre bibliotheque de nouvelles. Cela réduit la quantité de papier nécessaire à leur impression et donne accès à l'information sur-le-champ. Une autre bibliothèque informatisée importante qui a été mise à la disposition des intéressés est la série complète des documents de travail.

Des bibliothèques spéciales peuvent aussi être mises sur pied à l'intention des équipes de vérification. Par exemple, les membres de l'équipe de Revenu Canada peuvent se partager les dossiers et savoir comment se déroule la vérification. Chacun peut y enregistrer son propre travail et les autres membres peuvent immédiatement prendre connaissance des résultats. La bibliothèque offre, entre autres, les programmes de vérification, les calendriers de travail et les feuilles de contrôle.

Courrier électronique

Bien sûr, le développement le plus intéressant a été l'instauration du courrier électronique (courrier-E). L'été dernier, nous avons effectué des études sur les progiciels et les installations de communications et de courrier électronique. Il en a résulté le raccordement des utilisateurs du réseau au système de courrier électronique Envoy-100.

L'Envoy est un produit de Telecom Canada qui permet aux vérificateurs d'expédier leurs messages à d'autres utilisateurs par le truchement de lignes téléphoniques. Comme ces messages sont emmagasinés dans les ordinateurs Envoy qui sont reliés aux grands réseaux américains Timenet et Telenet, on peut donc y avoir accès de partout, en tout temps et à partir de n'importe quel ordinateur muni d'un modem. Ceux qui possèdent un ordinateur à la maison peuvent prendre connaissance de leur courrier au moment de leur choix. D'ailleurs, les directeurs principaux rattachés au groupe 6 ont reçu des Toshiba et des modems qui leur permettent de travailler à la maison.

À l'Immeuble Jackson, on a mis sur pied un centre de transmission des messages téléphoniques à l'aide de l'Envoy et la réceptionniste achemine les messages téléphoniques directement aux intéressés. Nous avons constaté que la plupart des ministères possèdent un terminal Envoy (il y a environ 3 500 employés du gouvernement qui utilisent le service Envoy et l'on dénombre 55 000 utilisateurs au Canada seulement). Ainsi, les cadres supérieurs peuvent communiquer directement avec leurs homologues d'autres ministères. De plus, le court délai de réponse offert par l'envoi électronique d'un message, comparé au système postal conventionnel, constitue un atout majeur. Lorsque vous lirez ces lignes, notre prochain projet, le raccordement des bureaux régionaux et des bureaux satellites d'Ottawa, sera peut-être bien terminé et certains chapitres du Rapport annuel de cette année pourraient arriver à Ottawa par courrier électronique.

Bien que le système Envoy ait été utilisé avec succès par le groupe 6, quelques problèmes avaient toutefois été signalés. La présentation matérielle des fichiers Envoy ne permettait pas d'utiliser des caractères français et limitait l'utilisation des progiciels de traitement de texte dont on pourrait se servir pour transférer les documents à des destinataires qui pourraient alors les corriger. De plus, comme il s'agissait d'un système contrôlé par commandes plutôt qu'à base de menus, le vérificateur devait mémoriser un certain nombre d'instructions. Pour faciliter l'utilisation des installations de communications, le groupe de la mise au point des techniques d'information a conçu un logiciel de communications qui sert aussi de processeur frontal pour l'utilisation du service Envoy. On peut dorénavant obtenir toutes les commandes Envoy à l'aide d'un menu du type Lotus et faire automatiquement la conversion du Wordperfect (notre progiciel de traitement de texte actuel) à un autre système de traitement et y revenir. On peut transférer n'importe quelle sorte de fichier à l'aide du courrier-BVG sans perdre de caractères particuliers, par exemple les accents français. Le directeur principal Larry Duff a fait subir une rude épreuve à la version 1.0 du courrier-BVG. En effet, à la suite d'une fracture du bras droit, Larry nous a envoyé messages sur messages, tapés de la main gauche seulement.

Intercommunication

Un système d'intercommunication a été installé entre le réseau AVTI et le réseau local, ce qui permet à tous les terminaux du réseau AVTI d'utiliser un progiciel de communications et un modem pour se raccorder au réseau Datapac, système de transmission de données à grande vitesse qu'exploite Telecom Canada. Le système permet de tenir dix sessions simultanées, dessert de trente à quarante personnes et concourt ainsi à une utilisation très efficiente du matériel.

Le réseau téléphonique Mitel SX-2000

Le nombre varié de réseaux téléphoniques constitue certes l'une des principales difficultés au niveau des communications. Cependant, elles fonctionnent bien à l'Immeuble Jackson parce que tous utilisent la même ligne spécialisée via le RL. Par contre, pour installer le réseau de communications au 240 Sparks, il a fallu faire certaines programmations d'essai et effectuer quelques tests afin d'évaluer le volume de données que peut accepter le système déjà en place, un Mitel SX-2000. Le BVG a été l'un des premiers à utiliser la capacité de ce systeme à acheminer des donnees.



Michael Ryan : «Le BVG doit émettre une opinion au sujet de l'ensemble des opérations.»

Henno Moenting : Cela soulève une question intéressante qui risque d'influer sur la mesure dans laquelle nous nous fions aux résultats de la vérification interne. D'après mon expérience, les vérificateurs internes travaillent par étapes. Ainsi, ils examinent une partie ou un système de la société une année, une autre partie au cours de l'année suivante et ainsi de suite. Ils passent en revue toutes les opérations de la société, mais une par une. Il est très rare qu'ils aient l'occasion d'examiner l'ensemble des opérations. Il se peut même qu'ils n'aient jamais l'occasion d'évaluer l'ensemble des systèmes et pratiques se rapportant à l'efficacité. En fin de compte, l'étendue de leur travail se limite à des éléments précis et cette façon de procéder limite la confiance que peut leur accorder l'examinateur.

Trevor Shaw : Les examinateurs peuvent se fier à certains résultats, mais il leur est difficile de recueillir de l'information probante cumulative.

Adel Bishai : C'est justement la situation à laquelle font face actuellement certains examinateurs du BVG. Ils ont reçu toute une série de rapports, mais ceux-ci ne couvrent que des parties d'opérations. Ils doivent donc déterminer de quelle façon ils s'insèrent dans l'ensemble des opérations de la société.

Michael Ryan : La Loi indique bien que la vérification interne doit permettre de surveiller l'observation de l'article 138!

Adel Bishai : Oui, mais pas nécessairement l'observation globale à un moment précis. Le service de vérification interne est généralement petit et n'est pas en mesure d'effectuer un examen en une seule fois.

Michael Ryan : Comment s'assurer que le paragraphe 138(3) est respecté?

Henno Moenting : Il se peut qu'il soit respecté étant donné que les sociétés d'État ne sont pas tenues d'émettre une opinion. C'est comme peindre un pont, on commence à une extrémité et on termine à l'autre. Lorsqu'on a terminé, la moitié du pont est à repeindre. Le travail d'un vérificateur interne n'est jamais entièrement terminé, et il doit continuellement surveiller dans quelle mesure la société respecte l'article 138.

Michael Ryan : Mais le BVG, quant à lui, doit émettre une opinion au sujet de l'ensemble des opérations!

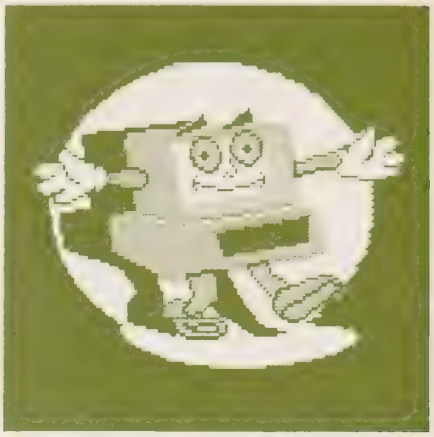
Adel Bishai : Ceci nous amène à une autre question, à savoir comment déterminer le moment propice pour procéder à un examen spécial.

Henno Moenting : Puisque la vérification interne est un éternel recommencement, le moment choisi pour procéder à un examen spécial importe peu. Dans la pratique, évidemment, il faut permettre à la vérification interne d'atteindre son rythme de croisière.

Trevor Shaw : Il va sans dire que la taille et la structure des sociétés d'État varient considérablement. Cette situation constitue d'ailleurs un problème réel pour les examinateurs. Dans une société en particulier, les examinateurs essaient actuellement de définir le mandat et les objectifs. La société a demandé au BVG de reporter son examen spécial jusqu'à ce qu'elle ait réglé certaines questions fondamentales. Le pont n'a peut-être pas de fondation!

Adel Bishai : Ainsi donc, le report de l'examen spécial n'est peut-être pas une bonne idée après tout.

Henno Moenting : À mon avis, il s'agit là d'une solution onéreuse et peu réaliste.



Le groupe 6 et la technologie des communications

«Un atout majeur!»

par Crystal Pace
coordonnatrice des services informatiques, groupe 6

À l'automne 1985, le conseil de direction a approuvé un nouveau projet appelé Avancement de la vérification en technologie informatique (AVTI), destiné à améliorer la qualité et la rentabilité de notre travail de vérification par l'adaptation de nouvelles technologies aux besoins du Bureau.

Un groupe-pilote, le groupe 6, a procédé à la mise à l'essai des nouveaux systèmes et l'on a déterminé, par une analyse de besoins, les outils électroniques nécessaires à une vérification. Le tout a été mis au point par le groupe d'élaboration des techniques d'information de la Direction de la vérification informatique.

L'un des grands domaines visés par l'AVTI est celui des outils administratifs et les communications y comptent pour une bonne part. Après tout, au BVG, notre travail c'est de communiquer. Notre principal produit, c'est le Rapport annuel, et le succès de cette entreprise dépend de nos communications avec les entités vérifiées. L'an dernier, nous avons fait des pas de géant en ce qui a trait à l'amélioration de notre aptitude à communiquer électroniquement et vous en verrez bientôt les résultats dans votre milieu de travail.



Henno Moenting : «L'objectif ultime serait que les vérificateurs internes soient aussi compétents que possible.»



Adel Bishai : «C'est à l'avantage de l'examinateur que la vérification interne soit aussi efficace et aussi complète que possible.»



Trevor Shaw : «Tout ça va de pair! L'efficacité de la vérification interne réduira nos coûts.»

les économies qui en résulteront au moment de l'examen spécial.

Henno Moenting : L'objectif ultime devrait consister à réduire les coûts de vérification en général et à faire en sorte que les vérificateurs internes soient aussi compétents que possible afin de réduire au minimum les problèmes de verification externe.

Trevor Shaw : Tout ça va de pair! Si la vérification interne et les contrôles en place sont efficaces, le coût des examens spéciaux et d'autres types de verification devrait être réduit.

Michael Ryan : Dans cette première série d'examens spéciaux, le BVG devrait encourager les sociétés d'État à respecter toutes les exigences de l'article 138 de la LAF. Quant au service de vérification interne, tout ce qu'il aura alors à faire sera d'assurer la fiabilité de ses résultats. Pour sa part, l'examinateur devra confirmer que le service de verification interne a effectué adéquatement sa vérification de la conformite.

D'après moi, il existe trois façons d'assurer la fiabilité des résultats de la vérification interne. Premièrement, le respect de l'article 138, à savoir si la société met sur pied les systèmes et pratiques requis afin d'assurer l'optimisation des ressources. Deuxièmement, la vérification interne, lorsqu'elle permet de surveiller l'observation de l'article 138 de la LAF. Troisièmement, l'examen spécial. En fait, la LAF fournit ces trois assurances à l'administrateur et au Parlement.

Trevor Shaw : Cela devrait-il se refléter dans la déclaration de responsabilité?

Henno Moenting : Encore plus! Michael estime que la direction de l'entité vérifiée pourra se porter garant de l'économie, l'efficience et l'efficacité, tout comme dans le cas du rendement financier. Il semble y avoir une certaine confusion dans ce domaine. Certains estiment qu'il nous faut des principes de gestion généralement reconnus, un peu comme les principes de comptabilite generalement reconnus. Or, ces deux types de principes diffèrent considérablement. En effet, les principes de comptabilité généralement reconnus se rapportent à la façon de présenter des rapports sur le rendement, alors que les principes de gestion se rapportent à la façon dont nous obtenons ledit rendement. Ce qu'il nous faut, ce sont plutôt des principes généralement reconnus de rédaction de rapports sur le rendement.

Trevor Shaw : Y compris qu'il doit y avoir déclaration de responsabilité en premier lieu!

Henno Moenting : Et en quoi consisterait-elle? De quoi ferait-elle état? Comment faire pour présenter fidèlement des rapports sur le rendement non financier conformément à des principes généralement reconnus?

Trevor Shaw : Je ne crois pas que le rapport de l'examinateur doive remplacer les déclarations de responsabilité, mais c'est peut-être dans cette voie que nous nous sommes engagés. La situation présente un risque : il se peut que l'on demande à l'examinateur ou au vérificateur interne de fournir cette assurance ou déclaration, alors qu'elle doit provenir de la direction.

Henno Moenting : C'est à la direction qu'il incombe de mettre en place une structure qui fonctionne bien et de s'assurer de sa bonne marche. Or, le service de vérification interne est une bonne façon d'obtenir cette assurance. Je ne crois pas que ce soit à nous de combler les lacunes lorsque la direction ou les vérificateurs internes n'effectuent pas leur travail. Peut-être que tout ce que nous pouvons faire dans la plupart des cas c'est de signaler que la direction ne possède pas d'assurance raisonnable

Michael Ryan : Pourquoi ne pas s'arrêter là? Pourquoi devrions-nous documenter nous-mêmes les systèmes des sociétés d'Etat? Elles devraient savoir lesquels sont efficaces, et non pas simplement connaître leurs systèmes et pratiques.

Trevor Shaw : Absolument, et elles declareront qu'elles gerent leurs opérations avec le souci de l'économie et ainsi de suite. Pour en arriver à cette conclusion, il se peut qu'elles se fondent non pas sur un seul système mais sur toute une série de facteurs.



Adel Bishai : «Les modifications à la Loi ont donné lieu à toutes sortes de situations et d'interprétations.»



Trevor Shaw : «Si l'on peut se fier aux résultats de la vérification interne, cela signifie que le travail est de bonne qualité.»



Michael Ryan : «À quel moment leur travail devient-il le nôtre?»

qu'ils avaient recueilli de l'information probante de qualité.

Michael Ryan : Je connais un autre cas où la vérification interne a été effectuée par des gestionnaires provenant de secteurs opérationnels de la société. Ces derniers ont élaboré les plans de vérification préliminaire à partir des lignes directrices de la FCVI et du BVG. Notre Bureau a élaboré un plan d'examen afin de compléter la vérification interne et de pouvoir se fier a ses resultats dans la mesure du possible.

Ceci nous amène à la question des titres de compétence des vérificateurs internes, ainsi qu'aux normes de vérification utilisées.

Trevor Shaw : Dans un autre cas, la société a demandé au BVG d'évaluer son service de vérification interne, qui ne réunissait que quelques personnes, et le Bureau a conclu qu'il pouvait se fier aux résultats de la vérification interne dans certains domaines et que la fiabilité était fonction des personnes qui travaillaient au service à ce moment-là. Il est intéressant de noter que la plupart des membres de ce service n'avaient pas de formation en vérification. Le Bureau a recommandé à la société d'élaborer des politiques pour contrôler cette situation, étant donné qu'elle était incapable d'assurer la continuité du service.

Dans un autre cas récent, le Bureau s'est fondé sur les résultats de la vérification interne pour l'étude préparatoire des systèmes d'information de gestion d'une société. Puisque la société admettait son manque relatif d'expérience dans ce domaine, le BVG lui a prêté une personne-ressource. Si le service effectue sa vérification adéquatement, le Bureau devrait être en mesure de se fier aux résultats. À long terme, cette collaboration devrait s'avérer profitable tant pour la société que pour le Bureau.

Michael Ryan : Dans quelle mesure devrions-nous revoir les projets de plans et programmes des sociétés d'État? Dans quelle mesure devrions-nous les conseiller au sujet des critères? À quel moment leur travail devient-il le nôtre?

Henno Moenting : Il y a une nette différence entre effectuer le travail de vérification dans ces sociétés, et leur fournir des conseils en vue d'améliorer la qualité de leur service de vérification interne. Si l'on nous demande notre expertise, nous devrions peut-être essayer de récupérer une partie de nos frais. Ce sont les sociétés d'État, et non le BVG, qui sont tenues de fournir les ressources requises pour assurer la vérification interne.

Trevor Shaw : A l'heure actuelle, il n'existe pas de politique stipulant que le BVG recevra des honoraires lorsqu'il assure la prestation de services non prévus par la loi. Cependant, dans un cas en particulier, nous avons décidé d'exiger des honoraires si nos coûts devenaient inhabituels.

Henno Moenting : Nous publions le coût de nos examens spéciaux une fois que nous les avons terminés. J'espère cependant que les coûts de formation et d'aide supplémentaire n'y sont pas inclus étant donné que cette situation risquerait de faire grimper en flèche les dépenses du BVG. Nous devrions comptabiliser séparément les coûts additionnels et, s'il y a lieu, en faire état séparément.

Adel Bishai : Je suis au courant de deux autres cas où le Bureau a consacré énormément de temps à la formation de vérificateurs internes, et les coûts étaient en effet extrêmement élevés. Cependant, ces coûts ont été comptabilisés séparément afin de permettre au Bureau de calculer uniquement le coût de l'examen spécial.

Il faut tenir compte ici d'une question d'ordre pratique. En effet, si les examinateurs ne forment pas le personnel de vérification interne, ils finissent par consacrer plus de temps à l'examen proprement dit, et les coûts montent quand même.

C'est un peu la même chose pour notre personnel. C'est à notre avantage de former nos propres employés, qui effectuent ensuite du bon travail pour nous. C'est donc à l'avantage de l'examinateur que la vérification interne soit aussi efficace et aussi complète que possible.

Chaque directeur principal devra probablement déterminer si le temps consacré à la formation du personnel de vérification interne sera compensé par



Trevor Shaw : «On demande aux examinateurs de tenir compte des systèmes et pratiques de contrôle.»



Michael Ryan : «Dans quelle mesure devrions-nous revoir les programmes des sociétés d'Etat?»



Henno Moenting : «Les évaluations de programmes devraient faire l'objet d'une verification!»

même s'ils sont publiés, ne sont pas imputés aux sociétés. Mais, d'après moi, les autres examinateurs responsables des sociétés énumérées à l'Annexe II de la LAF ressentent cette pression.

Henno Moenting : Nous pourrions nous attendre à une différence dans la façon dont les sociétés énumérées aux Annexes I et II de la LAF répondent aux exigences en matière de vérification interne. Comme le BVG n'exige aucun honoraire pour ses examens spéciaux, il serait logique que les sociétés énumérées à l'Annexe I limitent la croissance de leur service de vérification interne et, par conséquent, leurs coûts directs, et laissent au Bureau le soin d'effectuer la majeure partie du travail. D'autre part, comme les sociétés énumérées à l'Annexe II doivent défrayer le coût des vérifications internes et des examens spéciaux et comme la vérification interne coûte probablement moins cher, il serait normal qu'elles optent pour la croissance de leur service de vérification interne.

Adel Bishai : Les modifications à la Loi ont donné lieu à toutes sortes de situations et d'interprétations. Ainsi, l'une des sociétés examinées par le Bureau veut se doter d'un service de vérification interne tres efficace. Dans le but de réduire le travail de l'examinateur, la direction de la société a donc élaboré un plan quinquennal. Le service de vérification interne s'occupera de la vérification de la société au cours de cette période de cinq ans, et l'examinateur sera en mesure d'examiner chaque étape à mesure qu'elle sera réalisée, et d'utiliser les résultats de la vérification interne. Comme la LAF parle de vérification interne et non pas de vérificateurs internes, la société a réparti le service en deux catégories : la vérification interne et l'évaluation de l'efficacité.

Henno Moenting : Certaines sociétés semblent en effet considérer l'évaluation des programmes comme un type de vérification interne. Il faut pourtant faire une distinction entre les deux. Ainsi, la vérification interne permet d'examiner les systèmes et pratiques, c'est-à-dire les systèmes de contrôle interne d'une société. L'évaluation des programmes, pour sa part, permet d'examiner l'efficacité d'un programme et de recueillir des données sur les résultats. L'évaluation des programmes n'a pas pour objet de déterminer dans quelle mesure la société respecte les exigences de la LAF en ce qui concerne la tenue de systèmes et pratiques à des fins précises. En fait, les évaluations constituent une forme de ces systèmes et pratiques. En conséquence, les évaluations de programmes devraient faire l'objet de vérifications internes. J'estime par ailleurs que les examens spéciaux effectués à l'égard de sociétés d'État ne devraient pas examiner l'efficacité de la même façon que la vérification de l'optimisation des ressources dans les ministères, qui permet d'examiner les systemes et pratiques en place afin de mesurer l'efficacité des programmes et d'en faire rapport. Nous devons aller plus loin dans le cas des examens spéciaux. En effet, nous devons déterminer si les sociétés possèdent des systèmes et pratiques qui leur permettent d'assurer l'efficacité de leurs programmes. Nous ne devons pas simplement déterminer si elles mesurent l'efficacité et en font rapport, mais également déterminer si elles disposent de systèmes et pratiques leur permettant de s'assurer qu'elles effectuent leurs opérations de facon efficace.

Adel Bishai : Dans le cas de la société dont j'ai parlé plus tôt, l'équipe d'examinateurs avait convenu de se fier au maximum aux résultats de la vérification interne, mais s'était également réservée le droit de bien accomplir son travail. Autrement dit, elle effectuerait sa propre évaluation si elle jugeait les resultats de la vérification interne insatisfaisants. Or, lorsqu'elle s'est aperçue que les critères établis par les vérificateurs internes ne correspondaient pas tout à fait à ses attentes, elle a établi ses propres critères.

Le travail effectué dans cette société était de qualité inégale et l'équipe d'examinateurs est intervenue dans les travaux de moindre qualité, offrant ainsi de la formation dans le domaine de l'évaluation de l'efficacité. L'expérience acquise dans ce cas a indiqué divers niveaux de fiabilité.

Dans une certaine mesure, l'examen a très bien fonctionné. En gros, l'équipe d'examinateurs a analysé le travail des vérificateurs internes et s'est assurée

Forum



Henno Moenting : «Les résultats de la vérification interne ne constituent qu'une source additionnelle d'information probante.»



Adel Bishai : «Les modifications à la Loi sur l'administration financière ont eu pour effet de préciser la question de la fiabilité.»

La vérification interne :

Un éternel recommencement

*À la demande d'***Opinions**, *le directeur principal Henno Moenting et les directeurs Adel Bishai, Michael Ryan et Trevor Shaw se sont rencontrés le 25 février dernier et ils ont discuté de la fiabilité du travail de vérification interne dans le cadre des examens spéciaux.*

Henno Moenting : En vertu de la Partie XII de la Loi sur l'administration financière (LAF), les sociétés d'État doivent mettre sur pied des systèmes d'information et des systèmes de gestion et de contrôle financiers. Ils doivent adopter des méthodes de gestion qui leur permettent de s'assurer, dans une mesure raisonnable, que leurs biens sont protégés et contrôlés, que leurs ressources sont gérées de façon économique et efficiente, et que leurs opérations sont effectuées de façon efficace. La LAF précise, du moins en partie, la nature de ces systèmes et méthodes. Le paragraphe 138(3) stipule même que les sociétés d'État doivent faire faire des vérifications internes afin de surveiller l'observation de la Loi.

La LAF attribue deux rôles à la vérification interne : un mécanisme de contrôle important en soi et un système de vérification des autres systèmes et pratiques. Le paragraphe 143(5) de la Loi stipule que l'examinateur peut, dans la mesure où il le juge utile, se fier aux résultats de toute vérification interne effectuée par la société qu'il examine et est tenu d'indiquer dans quelle mesure il s'est fié aux résultats de cette vérification. Cette situation porte souvent à confusion puisque d'aucuns estiment que les examinateurs devraient se fier au maximum aux résultats de la vérification interne en faisant en sorte que le vérificateur interne fasse le travail sur lequel se fondera ensuite l'examinateur. Or, la Loi stipule simplement que les vérificateurs et examinateurs doivent se fier aux résultats de la vérification interne dans la mesure où ils le jugent utile. Les résultats de la vérification interne ne constituent donc qu'une source additionnelle d'information probante.

Adel Bishai : Autrefois, les vérificateurs ne se fiaient aux résultats de la vérification interne qu'à l'occasion, principalement pour examiner certains contrôles internes et certaines autres questions secondaires. Au cours des dernières années, ils ont commencé à se fier de plus en plus aux résultats de la vérification interne. Par ailleurs, les modifications à la Loi sur l'administration financière ont eu pour effet de préciser la question de la fiabilité dans le cas des sociétés d'État.

Henno Moenting : On accorde surtout de l'importance à l'utilisation des résultats de la vérification interne par un examinateur chargé d'effectuer un examen spécial. C'est d'ailleurs là une situation pour le moins surprenante, puisque la Loi dit que l'évaluation des systèmes et pratiques adoptés par une société incombe également aux vérificateurs internes. Cependant, on ne semble pas insister autant sur l'utilisation des résultats de la vérification interne dans le cas de la vérification annuelle.

Trevor Shaw : On demande aux examinateurs de tenir compte de tous les systèmes et pratiques de contrôle, y compris la vérification interne. Si l'on peut se fier aux résultats de la vérification interne, cela signifie que le travail est de bonne qualité, et, inversement, si l'on ne peut se fier aux résultats de la vérification interne, cela pourrait vouloir dire qu'il y a un problème.

Henno Moenting : C'est bien vrai, sauf que la vérification du respect des textes réglementaires n'est pas prévue dans le cadre d'un examen spécial. Le fait qu'une vérification interne ne joue pas son rôle à cet égard devrait donc ressortir lors d'une vérification annuelle, mais pas dans le cas d'un examen spécial.

Trevor Shaw : Je ne sais pas si les vérificateurs internes comprennent bien qu'on s'attend à ce qu'ils vérifient le respect des textes réglementaires. D'après les modifications apportées à la Loi sur l'administration financière, le travail d'un vérificateur interne va beaucoup plus loin que la simple vérification du respect des textes réglementaires. Les politiques en matière de vérification interne n'accordent pas toujours l'importance voulue à cette question.

Adel Bishai : Nous constatons que, pour réduire les coûts, les sociétés insistent auprès des examinateurs pour qu'ils se fient aux résultats de la vérification interne. Or, c'est moins fréquent dans le cas des examinateurs du BVG étant donné que nos coûts,





Merci à tous ceux qui ont répondu à notre récent sondage. Nous recevons encore des réponses chaque jour – particulièrement d'outre-mer – et il nous faudra encore du temps pour les compiler. Le numéro de juillet□août d'*Opinions* contiendra une analyse des résultats du sondage.

Cependant, il apparaît déjà clairement que la majorité des répondants aime *Opinions* et le trouve utile. Il va sans dire que vos commentaires et suggestions seront des plus appréciés lorsque nous déterminerons de nouvelles orientations pour *Opinions*.

L'un des points forts qui ressort du sondage est une demande accrue pour des articles à caractère technique. De plus, même si nos lecteurs reconnaissent qu'un magazine comme le nôtre doit donner une version objective des choses, ils nous disent aussi qu'ils aimeraient que nous traitions de sujets plus controversés. Comme certains l'ont souligné, un article qui porte à la controverse entraînera des réponses divergentes, ce qui conduit à l'équilibre recherché.

En partie pour répondre à cette requête pour ce genre d'articles, ce numéro d'*Opinions* présente une discussion au sujet de l'utilisation des travaux de vérification interne qui pourrait bien faire l'objet de dissentiment.

Si vous avez une opinion divergente, nous serons très heureux d'en prendre connaissance.

Kenneth M. Dye, FCA

Table des matières

KMD vous parle 1

La vérification interne : Un éternel recommencement 2

Technologie des communications au Bureau du vérificateur général du Canada

Le groupe 6 et la technologie des communications : «Un atout majeur!» 6
Crystal Pace, coordonnatrice des services informatiques au sein du groupe 6, fait ressortir les améliorations rendues possibles par le projet appelé Avancement de la vérification en technologie informatique (AVTI).

L'ère de la vidéo 8
Nancy Murphy, directeur principal à la Direction des rapports, examine les plus et les moins de l'éditique et de la vidéographie et souligne leur effet sur la communication de nos rapports.

La Division des systèmes de traitement de texte et de l'information 11
Halina Schofield, gestionnaire de la DSTTI, donne un aperçu des activités des cinq groupes de sa division.

Le centre de traitement de texte 11
Cecile Swerdfager, surveillante au centre de traitement de texte, en fait l'historique.

Le réseau local Xerox 8000 : L'ancêtre de l'éditique au BVG 14
Liz Dowd, coordonnatrice des ressources techniques, décrit le premier réseau local installé au BVG de même que son travail dans le cadre de la production de cinq Rapports annuels.

Applications micro-informatiques : Le défi a été relevé 14
Line Lacombe Laurin, programmeur-analyste, décrit comment la DSTTI a réussi à relever le défi d'assurer la communication entre différents appareils.

Arts graphiques : La voie de l'avenir 15
Les arts graphiques passent désormais par la micro-informatique. Art Routliffe, superviseur, explique comment.

Services audio-visuels : Une image vaut mille mots 15
Lorraine Maheux-Paquet, technicienne en audio-visuel, décrit les services et l'équipement disponibles.

Échos 16

Opinions est publié tous les deux mois par la Direction des communications. Veuillez adresser votre correspondance et les changements à la liste de distribution à :

Opinions, arrêt 11-13
Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, tour ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 5 No. 3

Couverture
La coordonnatrice des ressources techniques Liz Dowd et le poste de travail Xerox 8010

Prochain numéro
Le Comité des comptes publics

Opinions

Directeur principal
Desmond Kimmitt

Rédactrice en chef
Eliane Gaudet

Rédactrice associée
Diane Vachon

Photographe
Philip Hannan

Adjointe à la production
Lynda Sayer

Merci à

Coordonnatrice des ressources techniques
Liz Dowd

Traducteurs
Rodrigue Guibord
Ann Hutchison
Jacques Rousseau
Yvon Thivierge

Conseillers à la rédaction
Roxanne Bertrand
Jay Lukenbill
Ginette Mereau
Mark Newcombe
Bill Radburn
Pierre Roure
Ed Rowe

Coordonnateur de la liste de distribution
David Hackett

Imprimeur
M.O.M. Printing

Opinions

Bureau du vérificateur général du Canada



mai □ juin 1987

CA1
AG
-Ø63

Opinions

Office of the Auditor General of Canada



LIBRARY
JUL 13 1987

July □ August 1987

Contents

The House of Commons Standing Committee on Public Accounts

From the Corner Office 1

The Public Accounts Committee: A Non-Policy Orientation 2
Aideen Nicholson, MP Chairman of the Public Accounts Committee, describes the mandate of the Committee and its relationship with the Office of the Auditor General of Canada.

Parliamentary Reform and the Committee System: Improving Parliament's Scrutiny 4
The PAC Chairman provides an overview of the parliamentary reform measures implemented since the early 1960s and assesses their impact on the Public Accounts Committee and the committee structure of the House.

The Public Accounts Committee Looks at an Annual Report Chapter: The Department of Agriculture 6
Director Trevor Shaw, a member of the OAG's Agriculture audit team, relives the experience of preparing for and attending two PAC hearings on the comprehensive audit of the Department of Agriculture.

The Workings of the Public Accounts Committee: Accountability, Reforms and a Few Chuckles 9
PAC Clerk Richard Rumas is the author of this lively behind-the-scenes look at the day-to-day concerns of the Committee.

The Parliamentary Liaison Group: Managing the Interface 11
Principal Mark Hill highlights the staff, role and major accomplishments of the OAG's Parliamentary Liaison Group.

The 1987 *Opinions* Readership Survey 13

The Halifax Regional Office: Tremendous Enthusiasm and Excellent Morale! 14

Tax Expenditures: A Pool of Losses 16

Tidings 20

Opinions is published every two months by the Communications Group. Please address all correspondence and changes to mailing labels to:

Opinions, stop 11-13
Office of the Auditor General of Canada
240 Sparks Street, West Tower
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 5 No. 4

Cover
Centre Block, Parliament Hill

Next Issue
The Financial Management and Control Study

Opinions

Principal
Desmond Kimmitt

Editor-Publisher
Eliane Gaudet

Associate Editor
Diane Vachon

Photographer
Philip Hannan

Production Assistant
Lynda Sayer

Special thanks to

Electronic Resources Co-ordinator
Wendy Bannister

Translators
Georges Royer
Ann Hutchison
Jacques Rousseau
Yvon Thivierge

Editorial Advisers
Roxanne Bertrand
Patricia Forsberg
Mark Hill
Ginette Moreau
Pierre Roure
Ed Rowe

Mailing List Co-ordinator
David Hackett

Printer
M.O.M. Printing

From the Corner Office



In mid-March, I appeared, with Deputy Auditors General Raymond Dubois and Ronald Warme and other members of my staff, before the Public Accounts Committee (PAC) to answer questions about the 1987-88 Estimates of the Office of the Auditor General. This was a new experience for us. Last year, our estimates were considered by the Standing Committee on Government Operations and before that by the Miscellaneous Estimates Committee; but, following a visit by PAC to the United Kingdom, committee members recommended to the House of Commons that my estimates be referred to their committee.

As I said to the members of the Committee, I welcome the change. PAC reviews the single most important product of my Office–my annual Report; and it is logical that committee members should also review how we plan to use the money we are seeking for the following year's work.

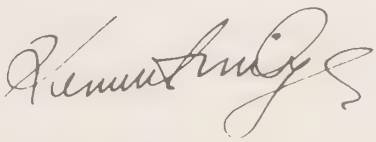
Not only logical but very helpful. Members were able to challenge us on a number of continuing issues–how we choose what we are going to audit in a particular year; how we determine what is of sufficient significance to report to Parliament; how we define materiality for our attest work and significance for our value-for-money auditing; above all, how we measure the cost effectiveness of our auditing and control our own expenditures. Members of PAC showed great interest in our current study–spearheaded by Kenneth Belbeck, Chairman of Stevenson Kellogg Ernst & Whinney–into the cost effectiveness of the OAG's auditing work. The two hearings also gave me the opportunity of letting the Committee know about our work that is not reported in the annual Report–for example, our extensive auditing in Crown corporations and our international activities.

The overall thrust of the members' questions, which ranged over virtually all my Office's activities, will be most valuable as we establish priorities for the coming year. The questioning was informed and penetrating. In our answers, we attempted to match the in-depth quality of the questions.

One thing is sure. Our estimates are certainly being handled by a knowledgeable committee.

□ □ □

I want to personally thank all of you who responded to our recent survey of the readership of *Opinions*. I wrote, in my letter accompanying the survey, that we were trying to determine the kinds of articles you find most useful and informative. Your replies have been very helpful indeed. A complete summary of the survey results appears in this issue.



Kenneth M. Dye, FCA

The Public Accounts Committee

A Non-Policy Orientation

Aideen Nicholson, MP Chairman of the House of Commons Standing Committee on Public Accounts and Member of Parliament for Trinity, spoke to the members of the Financial Management Institute of Canada on 22 January 1986. The following summary of her address provides a timely overview of the history, mandate and activities of the Committee and of its relationship with the Office of the Auditor General of Canada. The address was delivered prior to the February 1986 reforms to the Standing Orders of the House of Commons, and Miss Nicholson's views on the impact of these reform measures, particularly on how they have affected the standing committees of the House, are set out in the next article.

Upon tabling in the House of Commons, the Public Accounts of Canada and all Reports of the Auditor General of Canada are referred to the Public Accounts Committee for review. Traditionally, the Committee has spent about 90 percent of its time on the Auditor General's annual Reports but, recently, some areas in the Public Accounts of Canada have also been referred to the Committee for scrutiny.

The Public Accounts Committee examines events after the fact and, through recommendations to the House of Commons, attempts to correct problems uncovered by the Auditor General. The Committee is primarily concerned with matters of economy and efficiency. While the wisdom of initiating



Public Accounts Committee Chairman Aideen Nicholson (Liberal, Trinity) discusses a procedural question with PAC Clerk Richard Rumas.



MPs Tony Roman (Independent, York North) and Gilles Grondin (Liberal, St-Maurice), members of the Public Accounts Committee, listen to the testimony of a witness during a recent PAC hearing.



Assistant Auditor General Ron Thompson, Principal John Adshead, Auditor General Ken Dye and Comptroller General Michael Rayner lend their expertise to the members of the Public Accounts Committee during a PAC hearing on the Public Accounts of Canada.

a particular program may have been strongly opposed by some members of Parliament, the Public Accounts Committee review will not revisit that debate but will focus on whether the decision was implemented with due regard for economy and efficiency. This non-policy orientation has helped create a relatively non-partisan spirit within the Committee.

In Canada, as in any democracy, control of the public purse is the prerogative of Parliament, not of the executive. "No taxation without representation" is a well-known democratic dictum; it is equally important that the expenditure of those taxes be examined by the representatives of the people who pay.

Taxpayers sometimes believe that government spending is wasteful, not related to the voters' wishes, and not respectful of the fact that citizens work hard for the money that they pay in taxes. The more Parliament can show that government programs are being delivered with due regard for economy and effectiveness, the more people will support these programs, believing that they are getting value for their tax dollars. As Sonja Sinclair said in her history of the Office of the Auditor General, "Democracy may be in greater danger from internal collapse than from external enemies. Its survival in the long run may depend on its ability to regenerate itself, to prove that accountability and the supremacy of Parliament are not just words mouthed by politicians but part of the reality of government."

The Public Accounts Committee works closely with the Auditor General. The members of Parliament who serve on the Public Accounts Committee rely on the Auditor General and his staff, who have the facilities and the competence to carry out detailed audits. The Auditor General, in turn, depends on an active, vigorous Public Accounts Committee and on the support of the House of Commons to overcome departmental resistance to scrutiny and to making changes.

The Auditor General, it should be noted, reports to the House of Commons, not to Cabinet.

The first Auditor General was appointed in 1878. There has always been agreement that the Auditor General should examine the Public Accounts of Canada and report to Parliament; but, over the last 100 years, there has been considerable disagreement about the scope of the Auditor General's investigative powers and the extent to which his judgment should prevail over that of the public service.

In 1977, Canada's first Auditor General Act was proclaimed law. This act made far reaching changes to the role of the Auditor General. It increased his (to date, all of Canada's Auditors General have been men) powers to investigate and to report not only on the results of traditional attest auditing but also on whether money has been expended with due regard for economy and efficiency, and on whether satisfactory procedures are in place to measure the effectiveness of programs.

There is a fine line that separates a thorough audit from criticism of policy decisions. Value-for-money auditing does not say cost is the only criterion in government decisions; it does say the government should know what a program is going to cost before it is launched. The 1977 law entitles the Auditor General to make sure that programs are being evaluated, that the evaluation methods are sound, that the government knows what it is getting for the taxpayers' money; it does not permit the Auditor General to sit in judgment on the programs themselves.

Those of us who favour value-for-money auditing (and I place myself in this camp) think that this fine line can and must be walked if we are to find a new and better style of public administration.

Let me tell you something about the information now available to the Committee and the way we prepare for hearings. Since 1958, following the British practice, a member of the official Opposition has always chaired the Public Accounts Committee, which is staffed by a clerk, two research officers and the clerk's support staff. The clerk is appointed by the Committees and Private Legislation Directorate of the House of Commons and is the Committee's procedural officer, chief administrative officer and co-ordinator of the research and advisory staff. The two research officers assigned to the Committee are seconded from the Research Branch of the Library of Parliament.

The members of the Public Accounts Committee, after reviewing priorities arising out of the Auditor General's Report and the Public Accounts of Canada, decide upon a subject of inquiry. A hearing date is set and the witnesses are requested to attend. The PAC research staff members then meet with the responsible OAG principal to review and organize the material under inquiry and, thereafter, with senior officials of the relevant department or agency, including the deputy minister. These meetings enable a fairly clear identification of the issues and help the department's officials–and the Auditor General's staff–to put together opening statements that should meet the concerns and interests of the Committee.

The Chair may call a briefing meeting prior to the first public hearing. During the briefing, PAC staff members review the objectives of the meeting; the background to the subject and the content of the chapter in the Auditor General's annual Report; the supporting documents, including the opening statements; and the briefing notes prepared by the committee staff. The OAG principal may be in attendance to provide the additional expertise that more detailed questions require.

Although the Auditor General's staff members work closely with the Public Accounts Committee staff, a former PAC Chairman, the Honourable Ron Huntington, pointed out in 1978 that "it is essential to the accountability process that the Public Accounts Committee be its own master and not fall within the ambit and influence of the Office of the Auditor General. More simply, it has been said that the relationship between the Auditor General and the members of the Public Accounts Committee should be cordial but not cosy." (*Cordial but not Cosy* is the title of an excellent history of the Office of the Auditor General.)

As public programs and the administration of those programs become ever more complex and sophisticated, your work and mine change. The days of finding horses on the payroll are long gone. As a Member of Parliament, I meet little, if any, evidence of corruption.



Aideen Nicholson, MP Chairman of the Public Accounts Committee

What we are faced with are problems of divided responsibility that make it difficult to assess costs and results; and we live in times when the taxpayers, who pay for all government programs, quite reasonably want to see results. Expenditures and receipts in the public sector are subject to deliberate control in ways that are not possible in the private sector. Political decisions–the collective will of the people as expressed through Cabinet and Parliament–determine how much will be spent on defence, transfer payments, the justice system, transportation, etc., and what taxes will be raised to meet these expenditures.

There is therefore a particular duty for civil servants and politicians alike to be accountable and open with taxpayers.

Political and moral values always enter into economic decisions and into the way citizens and their elected representatives appraise the value of a program and decide what elements to preserve or change, but the appraisal requires clear information clearly conveyed–particularly about costs.

Our goal should be to arrive at a situation where everyone in public life–whether member of Parliament or public servant–feels a sense of personal responsibility for the economical, efficient and effective management of public funds and resources. Personal responsibility is essential not only for financial reasons, but also to protect and promote democracy. The democratic liberties and political equalities that we value require nothing less.

Improving Parliament's Scrutiny

Parliamentary Reform and the Committee System

by Aideen Nicholson MP
(Liberal, Trinity)
Chairman, House of Commons Standing Committee on Public Accounts

Parliamentary reform can be a way to improve the level of debate, create a more responsive and accountable government and achieve better policies, laws and administration. It is not surprising, therefore, that it is an ongoing concern of parliamentarians and Parliament-watchers.

The committee system is the most frequent object of parliamentary reform proposals. After Confederation, committees had no status in the Standing Orders of the House of Commons, nor was their size fixed. Usually, they were very large–some had 100 or more members. With the growth of government programs and responsibilities, particularly after the Second World War, more and more members of Parliament became convinced that a strong system of standing committees was the key to reforming and revitalizing the House of Commons.

The Special Committee on Procedure and Organization

The real impetus for change came after the 1963 general election, with the establishment of a Special Committee on Procedure and Organization. The Committee's 15th report, presented to the House of Commons on 14 December 1964, proposed a radically new role for standing committees. It called for the creation of specialist standing committees, which would be relatively small and have as permanent a membership as possible over the term of an entire Parliament. Committees would not be dependent for their powers on referrals from the House but, rather, would have standing powers to carry out investigations. Despite support from its members–who represented all three parties–the Special Committee's proposals met opposition in the House. Some members thought the new plan started from the wrong premise and leaned too far in the direction of the U.S. congressional system rather than being suited to our parliamentary system.

Some changes to the standing committees were adopted on a provisional basis in June 1965; they became permanent after the 1968 election. While these changes stopped short of the recommendations of the Special Committee's 1964 report, they did result in standing committees becoming more prominent and active.

In 1975, a subcommittee of the Standing Committee on Procedure and Organization examined the committee system and reported to the Committee in September 1976, but no report was presented to the House, nor changes made at that time.

In the 1980s, proposals for the parliamentary reform of House committees have consistently focussed on the same issues–the number of committees should be reduced; the number of members of Parliament serving on each committee should be reduced and substitutes discouraged; committees should have powers to initiate investigations without a reference from the House; and the committees' research budget should be increased.

The Business of Supply

Procedures for raising and spending money go to the very heart of Parliament's role, but many members do not consider the present situation satisfactory. The annual authorization to spend money is contained in the appropriation bills, but certain preliminaries have to be completed before they are introduced. This procedure is referred to as supply or the study of estimates. The business of supply relates to the general conduct of the government and it provides an opportunity for members to examine publicly the performance of individual

ministers or government policy in general. The procedure should enable members to obtain an overview of public expenditures, both statutory and budgetary, as they increase from year to year.

Under the rules in effect until December 1968, every request for supply (main estimates, interim supply or supplementary estimates) was considered by a committee of the whole House known as the Committee of Supply. Under the system adopted permanently in 1969, the estimates of each department are referred to the appropriate standing committees as soon as they are tabled in the House on or before 1 March. The committees are supposed to study them and report back not later than 31 May. If no report is received, the estimates are deemed to have been approved and reported back. The standing committees may ask the minister and senior departmental officials to appear, but there is no fixed number of days devoted to studying the estimates and the number of meetings will vary from committee to committee and from year to year.

The new system has relieved pressure on the House but it has been criticized for a number of reasons. A high turnover rate in the committee memberships mitigates against individual members becoming familiar with the estimates of specific departments. By sending estimates to standing committees, it became more difficult to have an overall view of government spending.

Readings Passed in Minutes

The approval of estimates is done by way of an appropriation bill but, since this bill is based entirely on estimates already approved, it is customary for the House to pass the bill without debate or amendments. Usually, all three readings are passed in a matter of minutes. The approval of billions of dollars in this way is unsatisfactory to many members, particularly when they know certain estimates may never have been considered but merely deemed reported.

Over the years, both the Auditor General and the Public Accounts Committee have made recommendations to the House that were designed to improve Parliament's scrutiny of estimates and expenditures.

In 1975, a Supplementary Report of the Auditor General called for a comprehensive study of the form of the estimates and of the information submitted by each department in support of appropriation requests, with a view to achieving better disclosure and better control of departmental spending by Parliament.

On 28 June 1977, the Standing Orders were amended to provide automatic reference of the Auditor General's annual Report to the Public Accounts Committee as soon as it is tabled in the House. The 1978 annual Report of the Auditor General recommended that the financial information received by Parliament be improved.

On 12 April 1978, a Report of the Public Accounts Committee called for amendments to the Financial Administration Act and for other changes to give Parliament more control over public corporations. On 23 March 1979, the Public Accounts Committee recommended an entirely new format for the estimates, which was introduced on a government-wide basis in 1981-82, in line with recommendations made by the Auditor General in 1978.

A November 1982 report submitted to the Special Committee on Standing Orders and Procedure by MPs Ron Huntington (former Chairman of the Public Accounts Committee) and Claude-André Lachance emphasized the need for better scrutiny:

> Between 1975-76 and 1981-82, public expenditures have grown from $38.2 billion to $65.5 [*sic*] billion. That is a growth of $27.4 billion or 42 percent in six years. Of the $65.6 billion in 1981-82, $35.2 billion covered statutory items, such as Public Debt, Old Age Security, Fiscal Transfer, Family Allowance, Unemployment Insurance, Hospital Insurance and Medicare. *That leaves $30.4 billion in expenditures* to be voted after scrutiny of the estimates by Parliament. . . .
>
> There are 282 members of Parliament in the House of Commons and 104 senators. It is their responsibility to scrutinize these expenditures. The 386 representatives of the people have quite a job on their hands, but in reality only a few of them are actively engaged in the standing committee scrutinizing proposed and past expenditures. Excluding the Public Accounts Committee deliberations, approximately 400 hours were spent on examination of the $65 billion total, inclusive of the $35 billion of voted expenditures. . . . As spending has gone up, the amount of committee time has, if anything, gone down.
>
> The parliamentary scrutiny has not been applied in an effective manner and to the most significant areas. The $35 billion in statutory items are not regularly reviewed. There is no effective mechanism for parliamentary committees to examine tax expenditures or loan guarantees to Crown corporations. In some cases, major departments receive more than proportional attention.
>
> The standing committees that look at department estimates seldom, if ever, examine past spending trends or compare final spending with the original vote.
>
> The growth in government and the staggering increase in expenditures has outpaced the growth in the resources of Parliament to handle the increasing workload. . . .
>
> Furthermore, no parliamentary committee has the opportunity to scrutinize the totality of the estimates as they relate to one another.

Recent Reform Measures

As of May 1987, the committee system has been strengthened in a number of ways. There is more money for research; committees have more power to initiate inquiries; committees are smaller but substitution is still a problem; financial information provided to Parliament has improved but much remains to be done; ad hoc legislative committees have been established to deal with bills so that standing committees have time for other work, but that process has proved a mixed blessing.

The most recent round of reforms has had little impact on the Public Accounts Committee, which already had powers to inquire into any matter arising from the Auditor General's annual Report or the Public Accounts of Canada.

Parliamentary reform is important but can never substitute for the interest and effort of members of Parliament and

civil servants. To quote again from Huntington and Lachance:

> Structural changes and incentives for involvement of parliamentarians will be fruitless if members do not develop new attitudes. As parliamentarians, we are not holding the system to account and the taxpayer is beginning to feel that he is without representation. . . .
>
> Our Office of the Auditor General, our Office of the Comptroller General, the Standing Committee on Public Accounts, in company with a major effort from within the bureaucracy, have moved us well into the world of comprehensive audit. . . . We have implemented a new Part III of our Estimates that organizes the information within our system to a more useable form for an improved accountability probe by the Minister of Parliament. This magnificent effort is all in place, now waiting for the parliamentarian . . . to play his part and close the accountability loop. The internal apathy among both bureaucrats and politicians must come to an end for, if it continues, it will pose a threat to our representative form of Parliamentary government.

During the years when the economy was buoyant, Canada, like all the Western democracies, increased public spending. Politicians and public servants alike took pride in developing new programs, in offering new benefits to citizens; the emphasis was on creativity and innovation, not on cost control.

The recession, followed by years of slow growth, has made us much more aware of the need to spend less, but being concerned about costs is still seen by many as being mean-spirited and joyless.

What is needed is a conviction that doing more with less is a creative and challenging process and that we can develop public policies that serve Canadians well while protecting their pocketbooks. Penny-pinching serves no one; intelligent analysis and sound evaluation mean informed choices and flexibility to meet new situations. Innovation and concern for human values are necessary more than ever in our times; the expression of those qualities include greater concern for the taxpayer today and tomorrow.



The Public Accounts Committee Looks at an Annual Report Chapter

by Trevor Shaw
Director, Audit Operations

The October□November 1986 issue of *Opinions* featured several articles on the comprehensive audit of the Department of Agriculture. The results of this audit were published in the 1986 *Report of the Auditor General to the House of Commons*. The Department was called to hearings of the House of Commons Standing Committee on Public Accounts on 28 and 30 April 1987.

PAC Beckons

In March 1987, the Public Accounts Committee (PAC) requested that the Department of Agriculture be represented at the two April hearings that would focus on Chapter 8 of the 1986 annual Report.

The Department quickly prepared for "accountability day" on Parliament Hill. It mobilized staff and gathered information–it would be asked to report on the actions taken in response to the findings of the 1986 comprehensive audit. Briefing material was prepared for the Deputy Minister, and liaison with the Office of the Auditor General of Canada was established.

A new priority was also upon the OAG's Agriculture audit team. The "old gang" was recalled from other assignments. Their mission: "Refresh your memory and stand by."

Preparing for the Hearings

Parliamentary Liaison Principal Mark Hill provided the team with a checklist of 17 tasks that had to be completed before the PAC hearings. These pointed to one basic challenge: how to be of most use to PAC during hearings that would last only a few hours.

Hundreds of hours of audit work now had to be focussed and formatted to support the Auditor General's role as a witness before the Public Accounts Committee. The first task was to set objectives for the hearings. Our two main objectives were:

- to help PAC secure the Department's commitment to make improvements in key areas; and
- to strengthen accountability to Parliament by promoting the disclosure of cost and meaningful performance indicators of program results.

Achieving these objectives became the last step of an accountability exercise that had begun two years ago.

The co-operation established between our team and the Department during the comprehensive audit came into play again. Since the Department of Agriculture had never been called to a PAC hearing, its management wanted to know what to expect. We described our objectives and told the Department that, while the experience may involve some pain, it will provide the opportunity to draw PAC's attention to the Department's perspective on program issues.

At the Department's request, we also commented on the status report to be tabled by Agriculture at the PAC hearings. Several hours were spent clarifying the results of the comprehensive audit with the Department's new management and determining whether its stated courses of action met our audit recommendations.

Briefings

A briefing binder was prepared for the Auditor General and senior OAG staff. This binder organized the documentation to be used during the hearings and followed the standard format developed by the Parliamentary Liaison Group. Our binder



Assistant Auditor General Paul Ward and Principal Henry de Souza are briefing Auditor General Ken Dye on the programs and expenditures of the Department of Agriculture.



Auditor General Ken Dye and Parliamentary Liaison Principal Mark Hill (centre and right) are listening to Principal Henry de Souza's (left) presentation on the findings of the 1986 comprehensive audit of the Department of Agriculture.



Auditor Danny Foster and Director Trevor Shaw attended the two PAC hearings on the Department of the Agriculture to provide support to the OAG witnesses at the table.

included the opening statements of the Auditor General and the Department of Agriculture; the main messages of our annual Report chapter; updated departmental responses to the Auditor General's recommendations and the OAG's comments thereon; areas of possible difference of opinion; areas of special interest; profile of the Department's management, organization and programs; and current developments in agriculture.

Information material was also prepared for the working sessions with PAC's research staff, where we reviewed the timing, scope and findings of the audit and explained some of the "ins and outs" of agriculture programs. The PAC staff then met with department officials to discuss the issues from Agriculture's perspective. After these sessions, the Committee's research staff recommended lines of inquiry to committee members. Members were interested in the Auditor General's findings and in the agriculture issues of the day: farm failures, falling grain prices, declining farm incomes, soil degradation and agriculture research. Moreover, a marathon emergency debate on agriculture had taken place in the House of Commons shortly before the first PAC hearing. We anticipated that interest in the PAC hearings would be high.

Before each of the two hearings, senior members of the Agriculture audit team–Assistant Auditor General Paul Ward, Principal Henry de Souza and Director Trevor Shaw–briefed Auditor General Kenneth Dye on Agriculture's programs and spending. They reviewed briefing notes on specific subjects, such as performance measurement for accountability and the operations of the Western Grain Stabilization Fund, the audit's five main messages and, when necessary, case details.

Other members of the audit team–Sam Gelman, Rona Shaffran, Danny Foster and Fred Ermuth–attended the hearings. Everyone prepared briefing notes on the spot as each hearing progressed.

The Opening Statements

In his opening statement to the Public Accounts Committee, the Auditor General expressed his concern for:

- the way agriculture programs were planned and funded;

- the fact that the Department's branches saw themselves as independent units rather than as parts of a common strategy, and that undefined program linkages and unclear program goals added to the confusion;

- the lack of evidence that information and analysis had been provided to the Minister to ensure that decisions were taken with a full understanding of the financial implications;

- the lack of action by the Department of Agriculture on the 1982 audit recommendations; and

- the need to improve accountability to Parliament.

In his opening statement, the Deputy Minister said that he intended to demonstrate that the Department of Agriculture:

- has–and is–responding to the Auditor General's recommendations;

- welcomes the work of the Auditor General;

- has reserves of strength but is not perfect;

- has undertaken organizational realignments to strengthen program linkages and to enable a more cohesive approach to the farm income issue; and

- is bringing together, into six commodity groups, all the players in the agriculture industry and is developing long-term plans for each.

The Deputy Minister outlined what was being done in several other areas: research, handling of toxic wastes, dairy policy accountability, rate setting for crop insurance and the development of prairie water supplies. He also expressed confidence in Agriculture's programs and staff.

Since the Department of Agriculture was called to account for its programs, the Deputy Minister did most of the talking (about 70 percent) during the five hours of testimony. The Auditor General's role, during these hearings, was to facilitate the accountability relationship between the Department and Parliament.



The Hearings

The questioning was colourful and, at times, spirited. The following examples illustrate this. More importantly, these excerpts from the committee minutes highlight the concerns of the PAC members and summarize the Department's answers to these issues.

Follow Up

PAC Chairman Aideen Nicholson: We certainly accept the Deputy Minister's view that Agriculture is prepared to deal with the commitments made in 1982 as a matter of urgency. But, if the questioning of the PAC members should be a little testy, I hope you will understand that we have heard these assurances before and that this time we really do want guarantees that they are going to happen.

Department of Agriculture: Assurance was given by the Deputy Minister.

MP Alan Redway: Seems like there must be a policy of moving people just before the next audit so that nobody is accountable for what went on last.

PAC Chairman Aideen Nicholson: Do you have a well-developed system in place to evaluate programs and recommend changes to the acts if needed?

Department of Agriculture: Yes, but the system is improving.

MP Bill Attewell (substitute member): I would like to ask about the Nielsen Task Force. One of its observations was that agriculture programs still had the flavour of yesteryear. Have you read the report? What actions have you taken?

Department of Agriculture: Yes, many times. A report on the actions taken has been tabled with PAC.

Land Purchase

MP Alan Redway: There were three other alternative sites available, but the Department decided to acquire the 67-acre site for the asking price of $839,800, which is almost half a million dollars more than the appraised value. Why was that?

Department of Agriculture: Provided explanations at some length.

MP Alan Redway: Just seems inconceivable to me that, when a decision was made and never amended to buy 21.5 acres, the Department went ahead and bought 67 acres.

Western Grain Stabilization Administration (WGSA)

MP Tony Roman: The Auditor General predicted that, by November 1986, there could be a deficit of $100 million ($850 million as of April 1987). Has this basic concern been resolved?

Department of Agriculture: In progress. The Deputy Minister explained: Now the question is how much, how long will this deficit situation be tolerated at the cost of the Treasury. We will see that when Cabinet has gone over the proposals out of the review of WGSA.

National Policy

MP Robert Layton (substitute member): Is there in Agriculture, with the Minister and the Department, an intent or the objective of having some kind of national agricultural policy accepted by all the provinces?

Department of Agriculture: Yes.

MP Tony Roman: I think it behooves us to move quickly and get all that co-ordination put together because of the changing international patterns out there. The person who can develop the rudder that will turn that big ship quicker is the one who is going to miss the torpedoes.

Department of Agriculture: There is the issue of urgency in a complex environment with many players who must work within Canada's constitutional parameters. For the Department, there are constraints. In research, for example, 50 percent of the research is done elsewhere; scientists are specialized and cannot be recycled overnight; and time is required to address an aging scientific population.

PAC Chairman Aideen Nicholson: Can you help this committee to understand how this new national agriculture strategy will integrate the ad hoc support payments, such as drought assistance, with continuing programs like crop insurance?

Department of Agriculture: Provided an explanation and indicated that this was in progress.

Toxic Materials
MP Tony Roman: Can you give this committee assurances that the necessary steps have been taken, that the abuses that were taking place and that were pointed out by the Auditor General are not taking place now, that the house is back in order?

Department of Agriculture: Provided details of actions taken.

Research
MP Don Ravis: Should we and are we interested in protecting technology once it is developed, or do we end up giving it away?

Department of Agriculture: A conclusive answer did not appear possible. The Department is considering possibilities.

Delegation of Authority
MP Alan Redway: Are you telling us that you have to run around and consult half a dozen metre masters when you have to make a decision?

Department of Agriculture: What is delegated to the Minister and Deputy Minister could be made simpler. There is a need to differentiate between policy and the administration of taxi chits.

MP Alan Redway: The system of government that we operate under surely depends on senior officials giving full disclosure to ministers and telling them all the implications of the actions, or else we are all going to be in serious trouble. Has that not been done before with respect to the Western Grain Stabilization Administration?

Department of Agriculture: Yes, but that had not been appropriately documented at times.

MP Alan Redway: What would the Minister have done if he had subsequently decided not to sign that? Would somebody have put their hand in their pocket and come up with $185 million to reimburse the Treasury?

Department of Agriculture: The Department did not think the issue was paying $185 million more or less. (The Minister has since approved the method of payout calculation–as the Auditor General considered to be necessary according to the Act.)

Performance Measurement
The Deputy Minister talked at length about the performance measurement work being done and concluded that "there is a lot of judgment" involved in that area. The PAC Chairman then turned to the Auditor General and asked: Since Mr. Dye pinpointed examples and considered that performance indicators would help arrive at a judgment, would he care to say more?

Auditor General of Canada: Provided an illustration, with reference to the requirements of the acts.

MP Tony Roman: Based on these economic indicators, how healthy is the agriculture sector in this country?

Department of Agriculture: A big question. The sector is fairly healthy but suffering from forces beyond the control of the producers and, to a large extent, beyond the control of governments in this country.

In Summary
It is significant that the Department of Agriculture committed itself to undergoing improvements as part of the accountability process. The Department seems genuinely concerned with our findings and has incorporated the results of the comprehensive audit into its management mainstream.

Accountability and change involve discomfort. The Department of Agriculture seems to understand this, not only from the viewpoint of being audited, but also in its current approaches to strategic planning and program management. When the Office of the Auditor General of Canada does its follow-up in 1988, we will see if these actions have borne fruit. If there was pain for the Department of Agriculture's Deputy Minister at the PAC hearings, it was temporary. Better program management is the important, lasting result.

We believe that the objectives set by the Agriculture audit team for the PAC hearings were achieved. It is our understanding that PAC will report to the House of Commons on its hearings on the Department of Agriculture.



Accountability, Reforms and a Few Chuckles

by Richard Rumas
Clerk of the House of Commons
Standing Committee on Public Accounts

Nobody ever really wants to be Clerk of the Public Accounts Committee. I never really wanted the job. Everyone said it would be boring to look at page after page of figures in the Public Accounts of Canada or paragraph after paragraph in the Reports of the Auditor General. In fact, over the course of the previous 18 years, there had only been three clerks of the Committee. And each of those gentlemen retired from public service from the Committee. I guess the only way out is to retire!

Nevertheless, I accepted the assignment. And it has been a lot of fun. The Public Accounts Committee does not always deal with the same "boring" subjects and, in fact, deals with an array of matters ranging from government contracting practices to foreign aid. Almost any subject can be dealt with by the Public Accounts Committee, as long as accountability is the concern.

One of the nice things about becoming Clerk of the Public Accounts Committee is that you inherit a system–a system that has been working very well for many years. Files have been meticulously maintained on various subjects. Methods for producing documents and reports are in place and contacts, particularly with the Office of the Auditor General, have been well developed.

However, systems are secondary to individuals. The Committee is fortunate to have had and to still have the services of two full-time research officers from the Library of Parliament. Eric Adams, a chartered accountant, and Tom Wileman, an economist, know the Committee and its workings as well as anyone and provide expertise to the deliberations of the Committee. Both have been with the Committee for a number of years and provide that essential link of continuity over the past few Parliaments.

Continuity in membership is also very important to the success of the Committee. The 1984 general election saw 143 new (first time) members of Parliament. Of the present eight members on the Public Accounts Committee, only two had parliamentary experience prior to 1984. One is Aideen Nicholson (Liberal, Trinity), the current Chairman, whose parliamentary experience has been very important in providing direction to the Committee. Miss Nicholson and Stan Hovdebo (New Democrat, Prince Albert) provide the link with the previous Parliament. Of the post-1984 group of committee members, almost all have been with the Committee since November 1984 and have become experienced participants.

PAC Visits Washington and London

In the past few years, parliamentary reform has had a great effect on the House of Commons and its committees. Standing committees have expanded mandates permitting them to initiate inquiries in the subject areas for which they are responsible. Membership has been reduced and made more permanent. Committees have changed.

The Public Accounts Committee has also changed, but not as much as the others. Because the Public Accounts of Canada and the Reports of the Auditor General are automatically and permanently referred to the Committee, the mandate of the Committee did not change.

Nevertheless, while the changes to the Standing Orders were taking place, the members of the Committee felt it was a good time to look inward and examine the Committee's methods of operation.



Richard Rumas, Clerk of the House of Commons Standing Committee on Public Accounts, is the Committee's procedural officer, chief administrative officer and co-ordinator of the research and advisory staff.



PAC Research Officer Eric Adams, a chartered accountant, is one of the two research officers who provide expertise to the deliberations of the Public Accounts Committee.



Principal Henry de Souza is reviewing the timing, scope and findings of the comprehensive audit of the Department of Agriculture with PAC Research Officers Eric Adams and Tom Wileman.

What sort of adjustments or changes would enable the Committee to be more effective?

To see what other national committees were doing, committee members and staff, the Auditor General and the OAG Parliamentary Liaison Principal went to Washington in September 1985 and to London in February 1986. In Washington, they learned about the high-profile, well-staffed Government Operations Committee, with its 7 subcommittees and 84 permanent staff. One could quickly see and sense the differences in our two systems. But, in London, one saw the more familiar parliamentary-type committee. Relying exclusively on the reports of the Comptroller and Auditor General, the British committee works on a well-planned schedule.

So how was the Committee influenced by its visits? The Washington visit demonstrated the effective use of subcommittees. In fact, the American subcommittees are the real workhorses, whereas the full committee meets infrequently. However, with only eight members, the Canadian Public Accounts Committee is not as well suited to this concept.

In London, the members were impressed by the ability of the British committee to plan its schedule in so much detail. What permits this is the ability of the United Kingdom's Comptroller and Auditor General to report on a periodic basis. Unlike the Auditor General of Canada, who reports annually, his U.K. counterpart reports practically every week while the British House is in session. Also of interest at Westminster was the one-day annual debate on the reports of the Public Accounts Committee. In addition, the Public Accounts Commission, a non-parliamentary body composed of members of Parliament, reviews the spending and operations of the Office of the Comptroller and Auditor General.

In a report to the House after its return from London, the Committee recommended that the Estimates of the Office of the Auditor General of Canada be referred to the Public Accounts Committee. And, this past March, the Committee held two hearings with the Auditor General on these spending estimates. All would agree that it was a useful and interesting exercise.

The Canadian Council of Public Accounts Committees

One of the interesting aspects of public accounts committees is the existence of the Canadian Council of Public Accounts Committees. Composed of representatives of the federal, provincial and territorial committees, the Council meets annually to discuss themes and topics relating to their mandates. This year's meeting–the ninth one–is being held in Quebec City, from 5 to 9 July. Unique in that there is no other such federal-provincial-territorial legislative group, the Council is an excellent forum for discussion on questions of accountability. Different viewpoints and perspectives often make for lively exchanges.

Another aspect of these meetings is that they are held concurrently with the annual gathering of the legislative auditors. The auditors meet separately to discuss their common concerns. However, a half day is set aside to meet in joint session with the parliamentarians.

And a Few Chuckles

Now having said all that, being Clerk of the Public Accounts Committee has been quite enjoyable. It has also been humourous at times. Watching a member of Parliament cross a busy Washington street in a torrential thunderstorm (without umbrella) and hail down a taxi, and listening to Congressman Jack Brooks, Chairman of the U.S. House of Representatives Government Operations Committee, tell the group what he thought of financial statements have brought on a few chuckles. And while passing through a metal detector at Westminster Palace in London, I was not amused, at the time, to find that someone had placed a teaspoon in my pocket. I located the donor (it wasn't hard) and that person eventually passed through security at Heathrow Airport with a few spoons himself.

Nobody ever really wants to be Clerk of the Public Accounts Committee. But once you have been doing the job for a while, you learn to like it. It sort of grows on you. Maybe that is why, in the previous 18 years, there were only three clerks of the Committee. It wasn't that new people could not be found, it was that the incumbents were happy to remain.



The Parliamentary Liaison Group

by Mark Hill
Principal, Parliamentary Liaison Group

The OAG Parliamentary Liaison Group is small–one Principal, one Assistant (Pat Forsberg) and an indispensable Secretary (Christiane Dery).

But we like to think of ourselves as efficient (last year, about 2,000 referrals of information concerning parliamentary activities were made to the Auditor General and senior management, often by telephone), and effective (so far, the Auditor General has not been called to the bar of the House!)

Our mission has three dimensions:

- keeping the Auditor General and his principal officers informed of significant developments "on the Hill";

- ensuring that the Auditor General is appropriately briefed and supported for appearances before the Public Accounts Committee (PAC) and, on occasion, other parliamentary committees; and

- co-ordinating the tabling of the annual *Report of the Auditor General to the House of Commons* (a complicated process involving a press "lock-up", a preview for members of Parliament and an in-camera PAC meeting–all concurrent)

Keeping the Auditor General and his principal officers informed requires that, when Parliament is sitting, Hansard, Senate Debates and other parliamentary papers, such as the Votes and Proceedings of the House and the schedule of Commons and Senate committee meetings, are reviewed; significant exchanges or events are identified; and the OAG management is advised.

Ensuring that the Auditor General is appropriately briefed and supported for appearances before parliamentary committees requires that guidance be provided to the OAG principal involved on the objectives and strategy for the hearing; that briefing meetings be scheduled with the Auditor General as required by the subject matter of the hearing; and that he be provided with organized briefing material to support his testimony before the Committee.

The tabling of the annual Report in the House of Commons is a complicated event involving the news media, members of Parliament, elements of parliamentary procedure and considerable administrative care and feeding. The master plan for the tabling of the 1986 Report involved six pages of detailed instructions directly affecting 35 key OAG staff members, including the Auditor General; 7 House of Commons groups, including Security, the Speaker's Office, the Parliamentary Restaurant and the staff of the Public Accounts Committee; and the Press Gallery.

"Managing the interface" is perhaps a misnomer. Unless one is an elected politician, one does not "manage" Parliament. This concept is not an easy one for the OAG staff to grasp or to accept.

One of the most difficult questions for Parliamentary Liaison to answer comes from OAG principals: "Will PAC hold a hearing on my chapter?" or its corollary, "Why didn't PAC hold a hearing on my chapter?" Often, there is no clear-cut answer to either question.

As each annual Report chapter is "put to bed", the Parliamentary Liaison Group reviews it in terms of its potential interest to parliamentarians, particularly members of PAC. Factors used in this assessment include likely media reaction, the nature of the main messages and the overall interest to taxpayers. At best, it is a guessing game.

Upon tabling his annual Report, the Auditor General provides suggestions to PAC as to which chapters or issues this committee should consider high-priority issues for a hearing. Of the fourteen items suggested from the 1986 annual Report, the Committee dealt with six. In addition to these high-priority items, the Committee has held follow-up hearings to ascertain departments' progress in implementing commitments made to the Committee in earlier hearings. The Committee has also examined the Public Accounts of Canada.

During the past year, PAC has been trying hard to plan its hearings well in advance of the hearing date. This has helped the Office considerably, since preparation time for any hearing can often be measured in the hundreds of hours and involve the reassembly of an audit team.

While it may not be "management" in the truest sense of the word, the parliamentary liaison function is a vital link in providing a high level of service to our primary client, Parliament. And, on a personal level, it is a rewarding role to play in the chain of public accountability.



Principal Mark Hill, Secretary Christiane Dery and Assistant Pat Forsberg staff the Parliamentary Liaison Group.



Parliamentary Liaison Principal Mark Hill and Assistant Pat Forsberg are attending a Public Accounts Committee hearing on the Public Accounts of Canada, along with Public Affairs Principal Maurice Cutler and Principal Martin Wickham.

Thank You!



The Communications Group is staffed by (front row) Lynda Sayer, Eliane Gaudet, (back row) Philip Hannan, Diane Vachon and Desmond Kimmitt.

The 1987 *Opinions* Readership Survey

Your response to our readership survey has been carefully compiled–and thoroughly appreciated! We have noted every one of your suggestions and comments, and have already begun to implement some of them. The article "Reliance on Internal Audit in the Context of a Special Examination" in the last issue was a direct Opinions *response to several requests; so is our new layout with a smaller print size and photographs. Many among you will probably recognize some of your ideas in future issues. The Communications Group, which publishes* Opinions, *is also looking into the periodical's effectiveness in meeting the needs of its two separate readerships–the OAG staff and the international readers. That too may bring changes to the format and content of the periodical.*

Here are some of the survey findings. Thank you for your considerable interest in Opinions *and for your prompt–and vocal–response to our survey.*

On 19 January 1987, the survey was distributed internally to 622 OAG staff members and mailed worldwide to 2,179 external readers. Of the 2,801 *Opinions* readers, 1,073 returned the questionnaire before 1 May 1987–38 percent of the overall readership. Returns for the internal readership (259) reached 41 percent while the external response stopped at 37 percent (814).

The questionnaire contained three basic questions: how much of *Opinions* do you read; what do you read; and why do you read it. Two open-ended questions were added to allow readers to comment on any other areas not covered by the multiple-choice questions.

The returns indicated that 50 percent of the respondents (479 readers) read all or most of *Opinions*–55 percent of the internal readership (144 readers) and 47 percent of the external one (335 readers).

Overall, articles on accounting and auditing were by far the most popular. That category accumulated 321 points, followed by articles on parliamentary liaison (181), employees (166), computer-assisted audit techniques (154), international affairs (132), other professional initiatives (91) and social events (79).

However, when broken down into external and internal groups, these statistics portray a somewhat different order of preferences. Accounting and auditing (249 points), parliamentary liaison (124) and computer-assisted audit techniques (114) were the first, second and third choices of the international readership, while articles on employees topped the list of internal preferences (121 points). Accounting and auditing, and social events tied for second place (72), and parliamentary liaison took third place (57).

A total of 381 readers said that they wanted to learn more about the OAG. Knowledge of future trends and issues was the second overall reason (343). Learning about the OAG was also at the top of the list for OAG staff (113 agreed), but international readers ranked it a second-place reason (268). They read *Opinions* mostly because they want to keep informed of future trends and issues (285 readers). Staff members gave second place to reading about colleagues and social activities.

The 261 suggestions (external, 178; internal, 83) forwarded by the respondents were most enlightening. Derivatives of the word "audit" were used in 104 comments. An additional 61 suggestions dealt with audit-related issues. These 165 suggestions and many others expressed a need for a more technical content. For example, the Auditor General of Liberia would like to see more essays on accounting and auditing; the Comptroller and Auditor General of New Zealand is interested in the approach and procedures used in auditing Crown corporations and in the approach, methodology and problems of value-for-money auditing; the Dean of the School of Business Administration at the University of Western Ontario wants more articles on government accountability; Canada's Under Secretary of State requests information on "hands-on" experience in auditing program results; and the West Indies Director of Audit would like to read about case studies that involve actual field assignments.

OAG staff members want provocative articles on theoretical issues in the accounting and auditing fields. They asked for technical articles on methodology, state-of-the-art techniques developed by audit teams, and descriptions of ongoing work. They also want more team profiles.

Readers used the second open-ended question mostly to assess the quality of the periodical. Of the 291 opinions

expressed under this heading, 223 were positive and 68 were negative. The majority of the positive comments (75 percent) were provided by those who read most or all of *Opinions*, whereas the majority of the negative comments (70 percent) came from those who read *Opinions* cursorily.

Informative, useful, excellent, professional and well written were the mainstay words used in most of the positive comments. "Very professional. We have adopted ideas for inclusion in our local newsletter," wrote the Auditor General of South Australia. "I find it very useful," said the Chief of the United Nations Public Financial Branch. "It helps foster a great fraternity among the internal audit community and keeps us updated on the development of modern auditing," commented Seychelles' Director of Audit. "*Opinions* is not only an outstanding exponent of the OAG's significant duties but also contributes to improving the knowledge of new professional techniques and trends," noted Chile's Contralor General de la Republica. And the Auditor General of Queensland said that "the journal is of a high standard. Articles are well written. . . . The editorial staff members are to be commended."

OAG staff members reiterated most of these comments: excellent magazine, informative, very professional, a very enjoyable and useful magazine, and so on. "Keep up the good work" was a staple comment. "Very professional . . . and always a pleasure to read"; "Each issue is a job well done"; "I think *Opinions* is a first-class publication and I'm proud of it as an OAG product"; and "One of the better house publications" were some of the internal comments received.

The negative comments focussed mainly on the fact that the periodical tries to serve two separate audiences: internal and external. "Less in-house material" requested one external reader. "It appears to be an internal newsletter and consequently much of the content is of no interest to outsiders," emphasized another. On the other hand, one staff member wrote that the periodical was "too restricted by the external readership. It can't be as detailed and as informal as an in-house journal should be."



Tremendous Enthusiasm and Excellent Morale!

In the last week of February, Communications Principal Desmond Kimmitt visited southwest Newfoundland and Halifax. The main purpose of his visit was to interview OAG staff in the Halifax Regional Office in relation to a study he is doing on OAG communications. He also took the opportunity of linking up for a few days with the Fisheries and Oceans audit team, who will report in the Auditor General's 1988 annual Report. The following are some of his impressions of the East.

by Desmond Kimmitt
Principal, Communications Group

I flew into Stephenville, Newfoundland, with John McCullough, Director with the Fisheries and Oceans audit team. Snow blanketed the ground and the bay was filled with ice. The Stephenville airport is surrounded by barracks-like buildings dating back to the Second World War. The town could provide the backdrop for a black and white war movie–Jimmy Stewart bravely piloting a Liberator bomber into the bleak sky.

At Stephenville, we were joined by Principal Hugh McRoberts and Manager Neil Maxwell, who had travelled from the mainland on one of the Fisheries patrol planes, flying low above the water as they inspected Canadian and French fishing vessels. We went on by car to Port-aux-Basques. The country is starkly magnificent, caught between the sea and the Long Range Mountains. I was to be reminded again and again, during my brief visit, of the treeless west coast of Ireland, where the wind sweeps in constantly from the ocean. The sign that greets one at the entrance to Port-aux-Basques lists "lounges" ahead of "churches" and the town's other services. We pass a graveyard marked "Anglican Cemetery".

Our welcome at the district office of the Department of Fisheries and Oceans is courteous. Swept free of ice by the St. Lawrence current, this is one of the few Atlantic fisheries that remain open through the winter. The talk is of a fishing boat that had been lost with all aboard the previous week. I accompany the inspectors as they examine newly-landed cod being filleted, graded and frozen. The task of inspection is meticulous and repetitive. I am struck by the labour-intensive nature of the processing plants' operations. The next day, we accompany Fisheries Inspector Dave McLennon through snow drifts to visit processing plants at Margaree and Isle-aux-Morts, the latter named for the ships that have come to grief on the island's rocky shores. We pass another Anglican cemetery, the gravestones just visible above the snow. I ask Dave why the Anglicans have cemeteries all to themselves. "They were here first," is his laconic answer.

Margaree and Isle-aux-Morts are small fishing villages. The plants are busy night and day. I realize that virtually every adult person is involved in the fishery. The communities are close-knit and hospitable. "There's not a house that would not give you a meal and a bed if you were caught out in the weather," we are told. Traditional values are strong. Cars and houses can be safely left unlocked. I have an abiding sense of a tough and generous people extracting a hard-won livelihood.

The OAG audit of the Atlantic Fisheries is still in its preliminary stages. I was impressed by the time and care that Hugh, John and Neil were giving toward gaining an in-depth understanding of the Fisheries and of the work of the Department. One aspect being looked at by the current study on the cost effectiveness of OAG auditing is the time and expense involved in planning and scoping value-for-money audits. How much preliminary work is needed? My own reactions, having watched the Fisheries team members at work, are, first, that their in-depth understanding of the entity to be audited and their sensitivity to the problems encountered by the Department will prove to be of

immense value when they come to the actual audit; second, that only by such painstaking preparation can our auditors identify the truly significant issues that demand their examination.

My own journeying took me on to Halifax for my first visit to the OAG regional office there. With responsibility for all Atlantic Canada, our Halifax auditors spend well over half their working time in travel status. I was prepared to encounter morale problems in such an environment, especially in the midst of a winter of frequent storms and record snowfalls, which had added delays and uncertainties to all their travelling.

What I met instead was tremendous enthusiasm and excellent morale. While travel is a problem, it is accepted as a given; and, in compensation, the small office provides a wide variety of activity–in traditional financial auditing, in Crown corporations work and, increasingly, in value-for-money auditing. Student-in-Accounts Glenn Doucette shared with me his experience of working with the Fisheries and Oceans comprehensive audit team, and it was clear to me that he was getting involved in value-for-money auditing in a way that is not possible for an Ottawa-based student. Recent comprehensive audits involving Halifax staff have included Veterans Affairs, Regional Industrial Expansion, Fisheries and Oceans, Employment and Immigration, and National Defence.



Halifax Regional Office Student-in-Accounts Glenn Doucette and Manager Kevin Potter go aboard an Atlantic Pilotage Authority pilot boat, in Halifax Harbour.



At Port-aux-Basques, Fisheries and Oceans Inspection Supervisor Jim Mullins discusses files with OAG Manager Neil Maxwell.

The people of the regional office feel very much part of the total OAG organization and planning. Principal Brian Pearce and Managers John O'Brien and Kevin Potter provide a strong sense of direction; and it is acknowledged by all that Brian's constant commuting between Halifax and Ottawa is an important factor in allowing the region to be plugged into the 240 Sparks network. Brian and Assistant Auditor General Elwyn Dickson, who has responsibility for Halifax, ensure that the region is assigned interesting and challenging audit work. Mind you, some of the problems common to the OAG's regional offices remain. There are still Ottawa principals who make last-minute requests with seemingly little understanding of the planning constraints imposed by Halifax's small audit staff and continuing travel requirements. Worse, careful audit files are conscientiously prepared at Ottawa's request and forwarded from the region, but never a word comes back of acknowledgment, commendation or criticism.

Kevin, Glenn and I went down to Halifax Harbour to board one of the Atlantic Pilotage Authority (APA) pilot boats, where we were greeted by APA Comptroller Mike McGrath. The Authority is an audit client of the regional office, and I was once again struck by the cordial and knowledgeable relationship that exists between our regional offices and their client entities. These well-established local links between the OAG and the organizations it audits are vital. I return to Ottawa with the realization that the Halifax Regional Office is contributing greatly to the stature of the Auditor General in Atlantic Canada.

Forum



Barry Elkin: "It has long been recognized that the government often uses the income tax system to pursue its various policy objectives."



Tom Koplyay: "There is a new public awareness of these tax implications, and we hope some of it is due to our work."

Tax Expenditures:

A Pool of Losses

Principal Barry Elkin and Directors Tom Koplyay and Jamie Hood met on 7 April 1987 to discuss their study of the federal government's use of tax expenditures as a program-delivery instrument. Their findings were published in Chapter 4 of the 1986 Report of the Auditor General to the House of Commons.

Barry Elkin: The government often uses the income tax system to pursue its various policy objectives. The system has thus become an instrument that serves a variety of economic and social purposes, just like direct expenditures, Crown corporations, regulatory regimes, moral suasion and other program-delivery instruments. However, there is no precise information on the total value of tax expenditures in the income tax system. To indicate their magnitude, we estimated that the expenditures designed to alter behaviour amount to approximately $28 billion annually. That makes the tax system a significant program-delivery vehicle.

Using the income tax system as a policy instrument has other implications. For example, because it is the major instrument to raise revenue, it must have integrity, fairness and credibility. The tax burden must be borne and be seen to be borne equally by all. When the government uses the tax system to carry out certain political objectives, it encourages, by the very nature of the system, selective groups of taxpayers to undertake particular courses of action. By distorting the neutrality of the system, the government chips away at some of its fundamental features.

Let me explain how our research on this topic began–it was quite simple in fact. The three of us sat down–by the way, we work extremely well together. We seem to have that certain something that lets us get the best out of each other. We threw around ideas at our regular breakfast meetings and started to look at some of the problems in some of the programs in the system. We eventually zeroed in on the Scientific Research Tax Credit (SRTC) program. It became the topic of an audit note on the Department of Finance, "Scientific Research and Development Tax Credit Program Implemented Without Adequate Safeguards Over Public Moneys", published in the 1984 annual Report.

Once the Office saw that we could put a fence around this complex issue, that we could in fact audit it and come up with meaningful findings and results, we were encouraged to enlarge the scope of our research.

Tom Koplyay: Using SRTCs as a first example of programs funded through tax expenditures was a stroke of luck for us. It was obviously at the extreme end of the list of programs that could go wrong. It was both a high-profile program and a very badly designed one. That kindled the interest of the Public Accounts Committee (PAC) and the Office asked us to pursue this line of research. So we waded in until we were knee deep, then neck deep, and then we hoped that we knew how to swim.

Barry Elkin: There was also concern about how the tax system can provide dollars to a transaction. The results of our research on Petro-Canada's 1981 acquisition of Petrofina were published, as an audit note, in the 1985 annual Report. We explained the tax implications of that transaction and how the tax system kicked in to make the deal work.

Tom Koplyay: There is a new public awareness of these tax implications, and we hope some of it is due to our work. For example, journalists, political commentators and analysts have focussed on the tax angle of the recent government assistance given to General Motors (GM). They have commented on the additional tax benefits that will accrue to GM, in addition to what is being given out up front.

These benefits have always been known to exist. Our approach was not novel in that regard. But we brought the issue into the public forum by tabling it in front of parliamentarians.

Barry Elkin: Because of the broad scope of the subject, we limited ourselves to studying, from the top down, four fundamental issues: the risks of using the income tax system; the management of income tax expenditures; the income tax system



Jamie Hood: "There's an increasing tendency in the financial, legal and accounting communities to push the system to its limits."



Barry Elkin: "The findings were not surprising, but we were nonetheless quite disappointed with the fact that tax-delivered programs are not adequately managed."



Tom Koplyay: "The government should recognize that, if it decides to use this method to deliver incentives, a program may still cost big dollars even after it's cancelled."

and Crown corporations; and information to Parliament.

We concluded that the Income Tax Act is a high-risk statute to use for delivering programs. The chapter deals at considerable length with these risks, which include open-ended program costs, grandfathering costs, focussing problems, taxpayer-induced avoidance mechanisms, the tax administration process and compliance problems.

Tom Koplyay: There is a good reason for these risks. These programs are designed to affect the behaviour of taxpayers, to make them react. The anticipated reorganization of the taxpayers' financial affairs in response to a program is as important as the government's initial decision to offer it.

So there's this twilight zone where the success or lack of success of a program depends partly on the response of intended and other recipients. If the targeted audience reacts, the extent of the reaction determines the success; if a program attracts unforeseen groups of recipients, then it runs into unanticipated overheads.

Barry Elkin: One interesting feature of this system is that taxpayers will try everything to use tax breaks in ways that, although legal, were not contemplated or intended by Parliament. Taxpayers try to beat the system and feel comfortable about doing so. For example, the public would probably not tolerate it if a responsible entity organized a seminar on how employed citizens could receive unemployment insurance. Yet, with the tax system, people consider it quite acceptable to continuously challenge the system. That's considered fair game.

Tom Koplyay: That's partially caused by a lack of visibility. The public doesn't associate the practices that Barry has cited with something that's damaging to the system. Tax avoidance is viewed as a victimless crime. In our opinion, that's wrong. So the first step in our accountability chain is to place all the information on the table, where people can have a good look at it. Disclosing practices is the best way of enforcing accountability.

Jamie Hood: There's an increasing tendency in the financial, legal and accounting communities to push the system to its limits. It's much more blatant now than it was, say, 10 years ago. Part of the problem is that many taxpayers see other groups of taxpayers devise new ways of pushing the system and succeed at it, so they put extra effort into not being left behind.

Barry Elkin: Because the system is in fact used to deliver programs, we were concerned with how these programs were managed. The chapter went to great length to study this particular issue. The findings were not surprising, but we were nevertheless quite disappointed with the fact that tax-delivered programs are not adequately managed.

These programs seem to us to run on their own, and this latent lack of control adds to the list of problems, because programs are not assessed and nobody can identify their results. For example, the federal government had provided research and development incentives for 40 years prior to the inception of the Scientific Research Tax Credit program. Nobody had assessed their effectiveness, efficiency, equity and priorities during these years, yet the government came along, changed the program and introduced SRTCs. It had not even evaluated what its money had purchased during the previous 40 years.

Tom Koplyay: The government puts up a tax program, lets it run and, when something goes off the track, it just puts a stop to it. And even doing that is quite difficult since, for example, transactions are not made illegal after the fact by legislation that has a retroactive effect. The deals and arrangements that have been set up to take advantage of these benefits are allowed to go through. In some cases, as with SRTCs, this amounts to billions of dollars. The hemorrhaging goes on even after the program is stopped.

Jamie Hood: Grandfathering is fair, but it must be very tightly controlled.

Tom Koplyay: It's certainly fair from the taxpayers' point of view. But the government should recognize that, if it



Jamie Hood: "The government finally let the MURB program die, but developers are still selling residential and commercial properties on the basis of these soft cost write-offs, which are still in the Act."



Barry Elkin: "If a government wants to offer a tax credit to a particular sector of the economy, it has to be able to focus the program very narrowly."



Tom Koplyay: "The point to remember is that the tax system is best used in a broad-based fashion that clearly defines, within the Income Tax Act, who the intended recipients are."

decides to use this method to deliver incentives, a program may still cost big dollars even after it's cancelled.

Another concern is the tax practices that emerge and remain in the system after programs have come and gone. Taxpayers learn to react to changes to the Income Tax Act and to circumvent new provisions. They discover how to reap the benefits without contributing to the objectives. When programs are terminated, avoidance practices linger and they're quite legal. The memory remains and it can't be erased by Finance. Taxpayers and their advisers have become smarter and, when a new program is offered, there are many more tools available to tackle the system with.

Jamie Hood: A good example is the Multiple-Unit Residential Building (MURB) program, introduced in 1974. The owners of buildings that were constructed and rented under the MURB program could deduct capital cost allowance against income from any source. Developers looked at the Act and saw that soft costs–landscaping for example–could be deducted immediately instead of having to be capitalized and depreciated, so these became an important part of the marketing strategy. One study concluded that, to acquire an investment, MURB investors paid an average premium that approximated the present value of their future tax benefits.

The government finally let the MURB program die, but developers are still selling residential and commercial properties on the basis of these soft cost write-offs, which are still in the Act.

Tom Koplyay: MURB is a perfect example of a program that went off course. It was intended as a rental assistance program during a housing crisis. Yet, as Jamie indicated, many of the benefits may not have floated down to the renters. To further complicate matters, there were potential conflicts between federal and provincial initiatives.

Barry Elkin: This program and many others show the importance of designing and evaluating programs properly, not just by zeroing in on a particular program but also by evaluating how governments at various levels are trying to assist a particular sector. Here again, MURB is a prime example of two levels of governments working at cross-purposes–the federal government was encouraging taxpayers to increase rental housing while provincial governments were instituting rent controls and dampening the housing activity. They were pulling in different directions.

Alternative delivery modes–regulating a sector, giving grants and loans, and providing other types of direct expenditures to a sector–are available and must be contemplated.

Tax expenditures are best used for broad-based programs. If a government wants to provide a particular incentive to a large part of the population, say taxpayers over 65 years of age, it can probably do that through the income tax system. It's easy to administer; it's broad-based; age is the only criterion–you're 65 or you're not. Therefore tax avoidance mechanisms are hard to dream up. If a government wants to offer a tax credit to a particular sector of the economy, it has to be able to focus the program very narrowly. That becomes a big problem.

Jamie Hood: Particularly if it wants to focus without making the Income Tax Act overly complex. The focussing can be done but it requires pages and pages of legislation. In the past, in attempts to focus narrowly without getting too complex, legislation writers have not included as many details as they should have, and the result has been leakage all over the place.

Tom Koplyay: Note the irony–this is the crux of the matter. By offering a high-incentive program that is narrowly focussed, a government may be creating a risky situation. When a situation arises where a small privileged group of taxpayers will benefit and a large mass will not, those who are left out want to find ways to benefit also, and tax practitioners devise schemes to beat this narrowly focussed program. The ingenuity of the legislation writers at the design phase can only go so far.

The point to remember, as Barry pointed out, is that the tax system is



Jamie Hood: "Focussing problems aren't endemic to tax expenditures, but it's more difficult to focus with tax expenditures."



Barry Elkin: "Taxpayers have undertaken an incentive-related activity but, because they have not yet earned income, they can't use their tax credits."



Tom Koplyay: "Instead of just sitting on top of their unused incentives, they devise new schemes, in partnership with other taxpayers who have profits and can use write-offs."

best used in a broad-based fashion that clearly defines, within the Income Tax Act, who the intended recipients are. That way, there's less opportunity for benefits to flow to unintended taxpayers.

Jamie Hood: Granting programs often face problems as well. There are often ways of getting around granting programs and they can't always be focussed as strictly as one would like. Focussing problems aren't endemic to tax expenditures, but it's more difficult to focus with tax expenditures.

Barry Elkin: The problem of incremental benefits is an outcome of this focussing problem. Let me illustrate. Developers are planning to build 1,000 houses. The government, who wants to encourage the construction of 100 additional houses, offers to give them $10 per house built. It will end up paying $10 for each of 1,100 houses–the 1,000 that would have been built anyway and the 100 extra ones. That is the incremental factor. How can a tax program focus only on the incremental effects? That's very difficult.

Tom Koplyay: One of the difficulties here resides in the fact that a lot of economic analysis is required to measure this incremental effect. And there are so many intermingling effects that would interfere with such calculations. So we are usually left with half an equation–we know what the costs are but very seldom what the benefits are.

Barry Elkin: Another by-product of the focussing problem is the fact that there's an enormous pool of losses in the income tax system. A lot of incentives have been thrown in but have not been used. Taxpayers have undertaken an incentive-related activity but, because they have not yet earned income, they can't use their tax credits. So they try to find ways to cash them in–one is to sell their credits to other taxpayers.

Tom Koplyay: Picture these incentives as water in a lake being replenished by the government, which pumps these incentives in so fast that the level of the lake is constantly rising. As Barry pointed out, taxpayers have not been able to use all the incentives that they are entitled to and, instead of just sitting on top of their unused incentives, they devise new schemes, in partnership with other taxpayers who have profits and can use write-offs. They get together and run the incentives out of the lake. The water level drops again but not because of real economic activity–just because of a lot of paper shuffling and corporate reorganizations.

Barry Elkin: The need to define very carefully and precisely what you want to focus on is another element of the focussing problem. For example, what words best distinguish between farming as farming and farming as a hobby? If a tax credit is available to taxpayers who purchase Canadian art, how does the Act define art? It's not easy. Yet it has to be done and it must be made to stick.

Tom Koplyay: The bottom line is that the Income Tax Act–the operating framework for our tax system–is basically words committed to paper. Taxpayers align themselves and litigations are resolved according to these words. If the government can't capture its intentions in words, then the taxpayers have a legitimate basis for going to the courts for interpretation and beating the system that way. The gap between the spirit of the law and the letter of the law can cause enormous difficulties.

Jamie Hood: A good portion of the Act is designed to prevent taxpayers from turning income into capital gains. Yet, if a company finds one little loophole, it will go through that loophole no matter what the intent of the legislation is. And the courts will often let the taxpayers do it.

Tom Koplyay: That's the key. If the courts rule in the taxpayers' favour, the floodgates are opened. Now everyone can line up and do the same–the courts have sanctioned it. Finance then has to rewrite everything, design new anti-avoidance measures, and publish new press releases. Taxpayers then turn to other techniques and the process begins again.

Jamie Hood: That's why Finance has recently been issuing a string of press releases. Precisely because of this problem. I think they believe that they have clearly expressed the intent of the



Jamie Hood: "Often people do not realize that foregoing revenue is the same as handing out a cheque, that the bottom line for the government is the same in both cases."

Act in various ways and that, if the business community continually finds ways to deny those intents, they will keep on plugging the loopholes. But closing the door after the horse has run out of the barn is not a good solution.

Tom Koplyay: What Jamie touched upon is another dangerous feature of the system. Taxpayers have nothing to lose by continously attempting to beat the system. Only tax savings to win if they are successful. There are no sanctions to prevent them from trying.

Jamie Hood: With all these risks and problems, why are tax expenditure programs used at all? Probably because they appeal to the Department of Finance and to politicians. They gained popularity in the 1970s, at the beginning of financial restraint in the federal government. Funds were no longer so readily available and tax expenditures were a good instrument to deliver a program without spending funds in the classical sense of handing out a cheque. As Tom mentioned earlier, they are hidden from view and often people do not realize that foregoing revenue is the same as handing out a cheque, that the bottom line for the government is the same in both cases.

Barry Elkin: That way, departments can spend money that will not show up on their annual financial statements. They can reduce direct expenditures and declare that they've reduced their bottom line.

Tax expenditures also enable the federal government to intervene in provincial jurisdictions. For example, by letting taxpayers deduct their medical expenses, the federal government is intervening in a provincial sector.

Tom Koplyay: There is a cumulative effect too. Because most provincial revenues are prorated as a percentage of the federal take, any decision by the federal government to forego revenues through tax expenditure has a direct impact on the tax share of the provinces.

Barry Elkin: The third part of our 1986 Report chapter dealt with Crown corporations–how they use the income tax system to obtain funds. We gave a number of examples, beginning with the classic Canadian National (CN) case. We had noted in the 1981 Report that CN had received double benefits, which had resulted from the failure to consider all the financial implications of new legislation. We revisited Petro-Canada's acquisition of Petrofina. And we talked about SRTCs; Crown corporations received over $100 million through that program.

It's interesting to note that, when the SRTC program was introduced, the government estimated that it would cost approximately $100 million per year. Its own Crown corporations consumed that amount.

Information to Parliament is the last issue that we touched on. That's obviously as fundamental as you can get–accountability can't exist without information. We strongly believe that Parliament urgently needs information on tax expenditures to carry out its twin roles of considering proposed legislation and holding the government accountable for the use of public resources.

Tom Koplyay: Claims have often been made that tax expenditure information cannot be tailored to fit budget documents. In fact, it can be done.

Barry Elkin: Forecasting isn't a precise science, but there's nothing wrong with at least giving ranges. If the government intends to implement a program, it should do so with its eyes open and only after having considered all the information that is available.

Tidings

***Bernard Barry**, Audit Principal with the Indian and Northern Affairs team, contributed the following article:*

On Friday, 13 February 1987, Auditor General **Ken Dye**, Principal **Bernard Barry** and CICA Director of Government Affairs Dana Clarence visited the Six Nations Indian Reserve in Ohsweken, Ontario. The visit was at the invitation of Six Nations Chief William Montour, who wanted to discuss auditing issues with the Auditor General of Canada.

The Onondaga, Cayuga, Seneca, Mohawk, Oneida and Tuscarora people form the Six Nations (Iroquois in French). The Iroquois Confederacy, founded in the 14th century, was a highly developed political organization, which served as model for the United States government.

The visit began with a tour of the Royal Chapel of the Mohawks, built in 1785 (the only Indian Royal Chapel in the world and one of the oldest Protestant churches in Canada), the band administration offices and the Iroquois Village Centre. The group then took time out for a traditional Six Nations meal at the Village Inn, which included corn soup, roast moose, venison, rabbit, squash, potatoes and pickerel, and was topped off with a steaming cup of sassafras tea. At the luncheon, Six Nations artist Steven Smith presented Ken Dye, Bernard Barry and Dana Clarence with beautiful works of traditional pottery, which he had designed and made.

The tour continued apace after lunch. The group visited the Iroquois Lodge nursing home, the Gane Yohs Medical Centre and the J.C. Hill Senior Elementary School. The government representatives also attended the official

opening of Bicentennial Manor, a new apartment housing project developed and built by the Six Nations.

Finally, during an open discussion period, Auditor General Ken Dye fielded questions and listened attentively to auditing concerns raised by Chief Montour and some of his councillors.

This day provided the Auditor General with a rare opportunity to see how the Six Nations manage their facilities and to meet with Six Nations representatives. The visitors enjoyed the day tremendously and appreciated the generous hospitality of Chief Montour and the Six Nations community.



Six Nations Consultant Russell Moses, CICA's Director of Government Affairs Dana Clarence, Auditor General ***Kenneth Dye*** *and Chief William Montour overlook the Grand River, near the Six Nations Indian Reserve, in Ohsweken.*



Howard Thomas, President of the Six Nations Veterans Association, presents a cap to Auditor General ***Ken Dye****.*

Fifty Office employees attended the first meeting of the OAG's MicroClub, a new microcomputer users group. Supervisor **David Willey** chaired the meeting, which focussed on the Office's information systems structure: Assistant Auditor General **Dave Marshall** talked about the mandate and activities of the Information Systems Steering Committee; Manager **Bill Johnston** described the services provided by the Computer Audit Group's Micro Support unit; and Project Leader **Guy Dumas** listed the microcomputer courses offered by the Career and Professional Development Group. MicroClub is an informal group that will meet nine times per year; guest speakers, software and hardware demonstrations, group discussions and information sharing will be some of the regular items on its agenda.



Mark O'Connor *and* ***David Willey*** *co-ordinated the first meeting of the MicroClub, the OAG's first microcomputer users group.*

Director **Dan Rubenstein**'s quill has struck gold again. His article "Crisis of Identity: A Canadian Observation", published in the June 1986 issue of the *CPA Journal,* was selected as one of the Journal's top five 1986 articles. "The selection of your article by the above [CPA] committees is an indication of its excellence and of its relevancy to the accounting profession," commented the Chairman of the Publications Committee of the New York Society of Certified Public Accountants (CPA) in his letter of congratulations to Dan. The article was adapted from the award-winning essay that appeared in the January 1986 issue of *CA Magazine*.

Auditor General **Ken Dye** spoke to the officer cadets and the staff of the Royal Roads Military College on 6 March 1987. His address, on the role of the Auditor General of Canada, highlighted the importance of that role within a parliamentary democracy. "Your anecdotes and revelations of the problems that you have encountered were most interesting and the talk was enjoyed by all," wrote Captain A.J. Goode, in a letter of thanks to Ken Dye.



Captain A.J. Goode and Auditor General ***Kenneth Dye***

Auditor General ***Kenneth Dye*** *announced the following executive promotions in March 1987:*



Assistant Auditor General ***Don Young***

Don Young was promoted to Assistant Auditor General. Don joined the OAG in January 1982 under the Executive Interchange Program and became a permanent member of the staff in April 1984. Until 1985, he was the Principal responsible for the audits of the departments of the Environment, and Consumer and Corporate Affairs. He then headed West to assume responsibility for the Edmonton and Vancouver regional offices.

Don is now the Assistant Auditor General responsible for OAG activities in western and northern Canada, including the Winnipeg, Regina, Edmonton and Vancouver regional offices. He performs the function of Auditor General for the Yukon and Northwest Territories governments and for their territorial corporations, and has direct responsibility for federal Crown corporations based in the West. He also assists Ottawa teams in their audits of federal departments, agencies and Crown corporations with a presence in the West and the North.

The new Assistant Auditor General has already completed a full audit cycle for both northern governments, from the planning phase to meetings of their respective public accounts committees. He was responsible for the Northern Canada Power Commission special examination–the first to be completed by the Office under the 1984 amendments to the Financial Administration Act. His comprehensive audit of the Northwest Territory Housing Corporation is now at the reporting phase and he has contributed three chapters to annual Reports: "Department of the Environment–Parks Canada Program" in 1983, "Department of the Environment" (the Inland Waters Directorate) in 1984 and "Department of the Environment–Atmospheric Environmental Service" in 1985.

Don is a member of two focus groups–attest and authority, and value for money and authority–set up to assist the cost-effectiveness study currently under way. He has undertaken various initiatives to increase the role, responsibilities and effectiveness of the regional offices. He is Treasurer of the Institute of Chartered Accountants of British Columbia and Chairman of its Finances Committee. He also sits on a joint committee comprising members of the Institute and the Society of Management Accountants to explore the potential for a merger between the two organizations.

Hobbies? Golf, when time permits. Seven years ago, Don abandoned a 30-year "career" in curling to take up skiing, which he does enthusiastically. However, Don admits, he mostly "does what his wife, his secretary and the Auditor General tell him to do, but not without giving a contrary opinion."



Principal ***Barry Elkin***

Barry Elkin, Group 6 Principal in the Audit Operations Branch, was promoted to the PX-2 level. He joined the Office in October 1982 and is the Principal responsible for the audit of Revenue Canada, Taxation and the resource person for issues related to the income tax system.

He is the principal author of the chapter "Income Tax Expenditures" in the 1986 *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons*, the 1985 audit notes on the Dome Petroleum income tax remission order and the income tax implications of Petro-Canada's acquisition of Petrofina, and the 1984 audit note on the Scientific Research Tax Credit.

Barry is a member of the MX Promotion Review Committee and the Audit Notes Committee. He is also a member of the two focus groups set up to assist the OAG's cost-effectiveness study.

Principal **Desmond Kimmitt**, promoted to the PX-2 level, joined the Office as a consultant in November 1981 and was appointed Principal with the Communications Group, in the Professional Services Branch, in 1983.

Desmond's responsibilities cover a wide range of activities. His group publishes the magazine ***Opinions***, now into its fifth year. He is responsible for a variety of communications functions, including *News from the Executive Committee* and the annual staff briefing on the Auditor General's Report.

Desmond's major responsibility is providing assistance to Ken Dye in writing Chapter 1 of the annual Report, "Matters of Special Importance and Interest". By attending advisory



Principal ***Desmond Kimmitt***

committee meetings and liaising with the principals responsible for other chapters, Desmond alerts the Auditor General to emerging issues. Once Ken Dye has identified the major themes of his chapter, Desmond has the annual task of putting the Auditor General's thoughts into words. In addition, he writes the annual Report chapter on the OAG's organization and programs.

The Communications Principal has recently produced an updated version of the video on the work of the Office, "Meet the Auditor General". He is completing a follow-up to his five-year-old study on communications in the OAG and is assisting with the communication aspects of the current OAG cost-effectiveness study.

Desmond is an ex-officio member of all advisory committees. He is a member of the Audit Notes Committee and the task force on OAG Part IIIs. He also chairs the Professional Services Appraisal Review Committee.

He is an honorary assistant priest at St. Bartholomew's Anglican Church, in Ottawa. He is keenly interested in books and literature, and one of his current concerns in this area is John Buchan,

Lord Tweedsmuir, Canada's 45th Governor General.



Principal ***Hugh McRoberts***

Hugh McRoberts, Principal with the Efficiency and Effectiveness Group, was also promoted to the PX-2 level. He joined the OAG in September 1981, as a Director in the Effectiveness Audit Group. He was promoted to Principal in March 1983. He became responsible for the Veterans Affairs audit in November 1985, and for Fisheries and Oceans, and Consumer and Corporate Affairs in August 1986.

He is now responsible for the Effectiveness audit team and for the Fisheries and Oceans, and Consumer and Corporate Affairs audits. He contributed to the Veterans Affairs chapter in the 1986 annual Report and co-authored a Carleton University Press book in 1985, *Ascription and Achievement: Studies in Mobility and Status Attainment in Canada*. He was a guest speaker–on effectiveness auditing–at the November 1986 annual conference of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation.

Hugh is a member of the Program Committee for the 1987 CCAF conference. When he gets a chance, he enjoys running, swimming and building model aircraft and trains.

James Ralston was promoted to Principal. He is working with the Revenue, Finance and Energy Group in the Audit Operations Branch. He joined the Office's Energy, Mines and Resources team in October 1980, under the Executive Interchange Program, and became a permanent OAG staff member in April 1984, when he was appointed Director with the Energy, Mines and Resources team. He joined the Central Agencies team in September 1985.

Since April 1987, James is the Principal responsible for the audits of the



Principal ***James Ralston***

Department of Finance, the Treasury Board Secretariat, the Office of the Comptroller General, the Exchange Fund Account and the Parliamentary Restaurant. He was a key player in the first Petrofina access to information court case and was involved in the early developmental stages of IDEA (Interactive Data Extraction and Analysis). He also participated in the initial application of the Barringer Bullion Analyser to the audit of Canada's gold holdings.

Physical fitness, horse racing and reading are some of James' favourite leisure activities.

Auditor General **Ken Dye** (right) is attending the 19 March 1987 meeting of the Finance Committee of the Boy Scouts of Canada, at which he welcomed Ken Fincham, Executive Director of the Canadian Institute of Chartered Accountants, as the new Treasurer of the National Council.

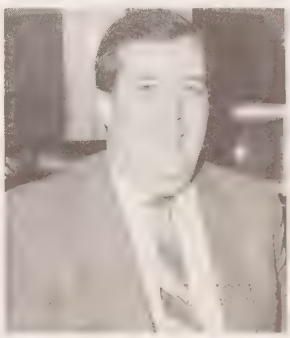


Principal ***David Rattray*** *provided the following update on the Canadian International Development Agency-St. Lucia Legislative Auditor Training Project. The training program was featured in the April□May issue of* ***Opinions.***

The third and final comprehensive audit (Customs and Excise) of the CIDA-St. Lucia Project will be presented to the St. Lucian House of Assembly this summer. Previous audits involving the departments of Health and Works are the planned subjects for upcoming Public Accounts Committee hearings. The CIDA Project has been extended into the fall of 1987 and will include computer training in Ottawa for Miss Hippolyte, the Auditor General Designate, and two of her senior staff.



OAG Director ***Dan Rubenstein*** *(left) and Principal* ***David Rattray*** *(right) say farewell to St. Lucian Prime Minister John Compton.*



John Cooper was appointed Principal with the Computer Audit Group for a one-year period, under the Executive Interchange Program. He is the Managing Director of Management Service Bureau, a firm that specializes in the integration of information technologies.

Christopher Hart and William Drover, respectively Deputy Auditor General and Audit Principal with the Newfoundland Department of the Auditor General, visited the OAG on 18, 19 and 20 March 1987. They met with several OAG staff members, including Deputy Auditor General **Ed Rowe** (Professional Services), and Assistant Auditors General **Ron Thompson** (Public Accounts of Canada) and **Yvan Gaudette** (Career and Professional Development).



*Deputy Auditor General **Ed Rowe**, Christopher Hart and William Drover, respectively Deputy Auditor General and Audit Principal with the Newfoundland Department of the Auditor General*

***Bob Catlow**, the Auditor General's Executive Assistant, organized the "surprise" luncheon and jotted down these few lines for **Opinions**:*

The first day of April was the sixth anniversary of **Ken Dye**'s appointment as Auditor General of Canada. To mark the occasion, the OAG principals held a surprise luncheon in room 1130. Bob Cuthbertson, Director of Professional Development with the CICA, spoke briefly. Following a demonstration of IDEA, the principals previewed the just-released video "Meet the Auditor General" produced by the Communications Group.

Pay Clerk **Bernice Bonell** left the OAG's Compensation and Services team on 30 April, after 22 years in the public service. She had worked in the Pay and Benefits unit for 12 of those years. Fifty friends and colleagues attended a farewell luncheon at the Skyline Hotel and presented her with a number of gifts–jewellery, perfume and a golf cart!



*Compensation and Services Chief **Mary Chenier** presents a farewell gift to **Bernice Bonell** (right).*



Director **Neil Burk** has been elected to a three-year term on the Board of Directors of Associated Information Managers (AIM), the professional society for information resources management (IRM) based in the United States. His book on IRM, co-authored with Dr. Forest Horton of Washington, D.C., will be published this fall by Prentice Hall. Its title is *InfoMap: A Complete Guide to Discovering Corporate Information Resources.*

Luis Alejandro Gutierrez–a CCAF Fellow from Colombia–and Maria Jimena Montes exchanged wedding vows on 25 April 1987, in Ottawa. Several OAG friends and colleagues of Alex attended the ceremony and the afternoon reception. "The wedding ceremony was quite touching," commented **Lucie Rochette**, ***Opinions***' photographer for the occasion. "It was a beautiful, sunny day and we enjoyed the celebrations." Best wishes from all of us to Alex and Jimena!



*Jimena Montes and **Alex Gutierrez** walk down the aisles of Sainte-Famille Church, in Ottawa.*

Kenneth Fincham, Executive Director of the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA), presents Auditor General **Ken Dye** with the first copy of the IDEA (Interactive Data Extraction and Analysis) software. The CICA is marketing and supporting a commercial version of IDEA through Canada Patents and Development Limited.



***Ken Dye** receives a copy of the IDEA software from **Mike McMullan**.*



An addendum to the May–June 1987 issue: The Customs and Excise audit team, headed by Principal **Peter Maertens**, is preparing Chapter 7 of the 1987 *Report of the Auditor General to the House of Commons.* Audio-visual Technician **Lorraine Maheux-Paquet** contributed the excellent photographs of the video production crew published in that issue.

Auditor General **Ken Dye** presents a Computer Audit Group certificate to recent graduates of the Computer Audit and Controls course: **Cyril Lee-Shanok**, **Rachel Gervais** and **Wilson Ford**.



***Gérald Gaudet**, IDI's Director of Programs, provided this update on the activities of the INTOSAI Development Initiative (IDI):*

IDI is forging ahead. The Directory of Information for Audit Training previewed at the Sydney Congress is now a reality. The first edition was presented to the INTOSAI Governing Board on 18 May, at the organization's annual meeting, held in Vienna. The Directory contains a list of 75 course designs offered by more than 15 countries, case study outlines, a number of training models and lists of audit methodologies and not-for-profit audit training institutions. IDI also presented its first Annual Report–published in INTOSAI's five official languages–during the Vienna meeting.

Preliminary training needs assessments have been conducted in INTOSAI regional groups and with supreme audit institutions (SAIs) in Europe, the Caribbean and Central Ameria. The consultations have confirmed that IDI must focus its efforts in a number of areas, including human resource development, training workshops for managers and audit workshops modelled on the ASOSAI-IDI seminar offered in Manila last fall.

In May, IDI staff participated in a seminar, in Nairobi, for the English-speaking SAIs that are members of AFROSAI. The seminar, sponsored by Kenya, the Commonwealth Secretariat and IDI, brought together 32 participants from 18 African SAIs. It provided IDI with an opportunity to consult with the delegates on their regional and subregional training requirements and to develop a tentative training plan for the coming year.



*Assistant Auditor General **Yvan Gaudette** and IDI Director of Programs **Gérald Gaudet** discuss regional training needs with Mohamed Maged Hamza, Vice-President of Egypt's Central Auditing Organization, and D.G. Njoroge, Controller and Auditor General of Kenya.*

*Manager **Michel Garneau** contributed the following article:*

On 19 and 20 May 1987, staff members of the Office of the Commissioner of Official Languages (OCOL) attended, at the OAG, an OCOL course on audit methodology, designed to familiarize them with their new audit manual. The manual was written by OCOL Research Officer Michael Johnston, under the supervision of Complaints and Audits Director General Jean-Claude Nadon and Associate Director General Lyon Weidman.

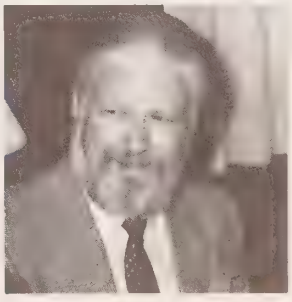
The OAG played an advisory role in the preparation of the OCOL manual. Assistant Auditor General **Robert Lalonde**, Director **John Turnbull** and Manager **Michel Garneau** worked on the project. They also instructed the group on several components of the manual: audit evidence and findings, and planning and time management. Principal **David Rattray** presented the reporting component.



*Director **John Turnbull***

A delegation from Zaire's audit office visited the OAG on 7 May 1987. Its President, Kengo Wa Dondo (right), other Zaire representatives and several officials from the Embassy of the Republic of Zaire in Canada met with Auditor General **Ken Dye** and Deputy Auditor General **Raymond Dubois**.





The Career and Professional Development Group held a farewell luncheon for **Jean-Pierre Hick** on 3 April 1987. More than 45 colleagues and friends gathered at the Macdonald Club to celebrate Jean-Pierre's new professional venture–a private sector counselling agency–and to offer tokens of their appreciation.

Fisheries and Oceans

The Fisheries and Oceans audit team, headed by Principal **Hugh McRoberts**, is staffed by Director **John McCullough**, Managers **Neil Maxwell** and **John O'Brien**, Auditors **Lorraine Clayton**, **Louise Dubé** and **Glenn Doucette**, and Secretary **Patricia Holmes**. The team is part of the Economic Development, Science and Technology Group led by Assistant Auditor General **Paul Ward**.

This year, the team's major product is the annual Report chapter on the comprehensive audit of the Atlantic Fisheries Service, a branch of the Department of Fisheries and Oceans. The mandate of the Service is two-fold: to provide effective management of the fishery resources of Atlantic Canada through licensing regimes, resource allocation plans and regulatory measures, and to ensure compliance with these plans and protect the resources from over-exploitation.

The Atlantic Fisheries Service is divided into four administrative regions–Newfoundland, Scotia-Fundy, Gulf and Quebec–which are almost small departments in themselves. In each region, the fishing industry and the population present unique characteristics, and the OAG auditors must take these features into consideration in the course of their work. They treat each region, to some extent, as a separate audit entity and this, in turn, is reflected on the organization of the team's workload. John McCullough is the resource person for the Newfoundland region; John O'Brien is responsible for the Scotia-Fundy region; and Neil Maxwell has responsibility for the Gulf and Quebec regions.

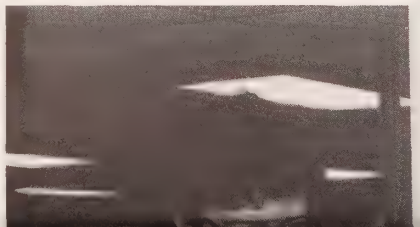
In addition to their regional

directeur, **Neil Maxwell** et **John O'Brien**, gestionnaires, **Lorraine Clayton**, **Louise Dubé** et **Glenn Doucette**, vérificateurs, et **Patricia Holmes**, secrétaire.

L'élément primordial du travail de l'année de cette équipe est la rédaction du chapitre du Rapport annuel de 1987 qui portera sur la vérification intégrée des Pêches dans l'Atlantique, l'un des services du ministère des Pêches et des Océans. Les deux champs d'action principaux de Pêches et Océans sont la gestion des ressources de l'Atlantique, soit l'émission des permis, la répartition des ressources – qui pêchera quoi et comment – et l'inspection qui vise à assurer le respect des règlements et à protéger les ressources.

L'organisation du ministère dans la région de l'Atlantique est divisée en quatre régions administratives : Terre-Neuve, Scotia-Fundy, golfe du Saint-Laurent et Québec. Ces quatres régions sont tout à fait uniques et représentent à elles seules un quasi-





ministère. Elles sont uniques non seulement par le type de pêche qui y est exercée mais par le caractère de la population qui les habite. Ainsi, les vérificateurs doivent-ils porter une attention particulière aux différences qui les caractérisent. Ils doivent étudier ces entités comme étant distinctes l'une de l'autre, ce qui influe aussi sur l'organisation du travail de l'équipe.

En conséquence, on a dû établir des secteurs de responsabilité par région et par personne. John McCullough est la personne-ressource pour la région de Terre-Neuve, John O'Brien pour la région Scotia-Fundy, et Neil Maxwell pour le Québec et la région du golfe du Saint-Laurent. De plus, tous les membres de l'équipe ont un rôle de direction à jouer dans différents projets-clés. Par exemple, John McCullough est responsable de la gestion des ressources et des sciences, Neil et Louise vérifient le Régime d'assurance des bateaux de pêche, John O'Brien s'occupe de l'aspect conservation et protection des ressources et Lorraine étudie toutes les questions qui entourent le contrôle de la gestion financière. Les vérificateurs participent aussi au travail d'autres groupes au sein de l'équipe, selon leur disponibilité.

Hugh prévoit que son équipe ne manquera pas de travail dans les mois qui viennent et elle devrait s'enrichir de la venue de nouveaux membres. Parmi les projets à venir, Hugh souligne l'importante vérification des dépenses en immobilisations que ce soit au niveau de l'équipement, des installations ou des bateaux.

*En haut : **Kevin Potter**, gestionnaire, Mike McGrath, contrôleur de l'Administration de pilotage de l'Atlantique (APA) et **Glenn Doucette**,*

McCullough audits the management of resources and sciences; Neil and Louise look at the Fishing Vessel Insurance Plan; John O'Brien is in charge of conservation and resource protection, while Louise is responsible for financial management and control issues. Team members also participate in a variety of other projects, if their own workload permits it.

Forthcoming projects include the capital expenditure auditing of equipment, facilities and boats. The Fisheries and Oceans team is certainly facing months of hard work, and Hugh foresees that the team will have to increase its numbers in the near future.

Top: Manager ***Kevin Potter,*** *APA Comptroller Mike McGrath and Student-in-Accounts* ***Glenn Doucette*** *aboard an Atlantic Pilotage Authority (APA) pilot boat, in Halifax.*

Middle: Student-in-Accounts ***Glenn Doucette,*** *Manager* ***John O'Brien*** *and Secretary* ***Charmaine Potter.***

Bottom: (front row) Principal ***Hugh McRoberts,*** *Auditor* ***Louise Dubé,*** *Secretary* ***Pat Holmes,*** *Director* ***John McCullough,*** *(back row) Assistant Auditor General* ***Paul Ward,*** *Auditor* ***Lorraine Clayton*** *and Manager* ***Neil Maxwell.***



Au centre : ***Glenn Doucette,*** *stagiaire,* ***John O'Brien,*** *gestionnaire et* ***Charmaine Potter,*** *secrétaire.*

En bas : (première rangée) ***Hugh McRoberts,*** *directeur principal,* ***Louise Dubé,*** *vérificateur,* ***Pat Holmes,*** *secrétaire,* ***John McCullough,*** *directeur; (à l'arrière)* ***Paul Ward,*** *vérificateur général adjoint,* ***Lorraine Clayton,*** *vérificateur et* ***Neil Maxwell,*** *gestionnaire.*



Pêches et Océans

L'équipe du directeur principal **Hugh McRoberts** relève de **Paul Ward,** vérificateur général adjoint. En tant que directeur principal responsable de la vérification de Pêches et Océans, Hugh est à la tête d'une équipe de sept personnes : **John McCullough,**

Supplément au numéro de mai□juin 1987 : L'équipe de vérification de Douanes et Accises, dirigée par le directeur principal **Peter Maertens**, prépare le chapitre 7 du Rapport annuel de 1987. De plus, nous soulignons que les excellentes photographies sur la production vidéo qui ont été publiées dans ce numéro ont été prises par **Lorraine Maxeux-Paquet**, technicienne en audio-visuel.

Ken Dye a remis des certificats aux employés qui ont récemment complété le cours en vérification et contrôle informatique. Les récipiendaires du certificat sont : (à g.) **Cyril Lee-Shanok**, **Rachel Gervais** et **Wilson Ford.**



***Gérald Gaudet**, directeur des programmes de l'IDI nous a remis ce résumé des récentes activités de cet organisme.*

Le Répertoire international de données sur la formation et le perfectionnement des vérificateurs a été publié. La première édition a été présentée au Conseil des directeurs, au cours de la réunion annuelle de l'INTOSAI qui s'est tenue le 18 mai, à Vienne. Le Répertoire contient une liste des plans de soixante-quinze cours offerts par plus de quinze pays. Il contient aussi des études de cas et des exemples.

Au cours de la même réunion, l'IDI a aussi présenté son premier rapport annuel – publié dans les cinq langues officielles de l'INTOSAI. Des évaluations préliminaires concernant les besoins en formation ont été menées en Europe, en Amérique centrale et aux Caraïbes. Ces consultations ont confirme que l'IDI devait porter ses efforts dans un certain nombre de domaines, dont le perfectionnement des ressources humaines, les ateliers de formation pour les gestionnaires et les ateliers de travail semblables au séminaire ASOSAI-IDI offert à Manille l'automne dernier.

En mai, le personnel de l'IDI a participé à un séminaire offert à Nairobi pour les membres d'AFROSAI de langue anglaise. Le séminaire, parrainé par le Kenya, le Secrétariat du Commonwealth et l'IDI, a réuni trente-deux participants de dix-huit pays africains.

L'IDI a ainsi eu l'opportunité de consulter ces délégués sur les besoins régionaux en formation et de développer un plan de formation pour l'année qui vient.



***Yvan Gaudette**, vérificateur général adjoint et **Gérald Gaudet**, directeur des programmes de l'IDI, discutent des besoins en formation avec Mohamed Maged Hamza, vice-président du Bureau de la vérification de l'Égypte, et D.G. Njoroge, contrôleur et vérificateur général du Kenya.*

*Le gestionnaire **Michel Garneau** a préparé cet entrefilet pour Opinions :* Les 19 et 20 mai 1987, des membres du Commissariat aux langues officielles (CLO) étaient au BVG pour assister à un cours sur les procédures de vérification du CLO. Ce cours avait pour objectif principal de permettre aux employés de se familiariser avec leur nouveau manuel de vérification.

Ce document a été rédigé par Michael Johnston de l'unité de recherche du CLO, sous la responsabilité de Lyon Weidman, directeur général associé et de Jean-Claude Nadon, directeur général des plaintes et vérifications. Le BVG, a joué un rôle de conseiller lors de la préparation de ce manuel. **Robert Lalonde**, vérificateur général adjoint, **John Turnbull**, directeur, et **Michel Garneau**, gestionnaire, ont participé à ce projet. Ils ont également présenté les parties du cours qui portaient sur les preuves et les constatations, la planification et l'emploi du temps. Le rapport a été présenté par **David Rattray**.



*Le directeur **John Turnbull***

Une délégation du Bureau de la vérification du Zaïre a visité le BVG le 7 mai 1987. Le président de ce bureau, Kengo Wa Dondo (à dr.) et d'autres représentants du Zaïre et de son ambassade canadienne ont rencontré **Ken Dye** et **Raymond Dubois.**





La Direction du perfectionnement et de la planification de carrière a organisé un déjeuner pour saluer **Jean-Pierre Hick** qui a quitté le Bureau le 3 avril 1987. Plus de quarante-cinq collègues et amis se sont rencontrés au club Macdonald afin de lui souhaiter bonne chance dans son nouveau défi, un cabinet de consultation.

Christopher Hart et William Drover, respectivement sous-vérificateur général et directeur principal au Bureau du vérificateur général de Terre-Neuve, nous ont rendu visite les 18, 19 et 20 mars 1987. Ils ont rencontré plusieurs membres du BVG, dont le sous-vérificateur général **Ed Rowe** et les vérificateurs généraux adjoints **Ron Thompson** (Comptes publics du Canada) et **Yvan Gaudette** (Perfectionnement et planification de carrière).



*Le sous-vérificateur général **Ed Rowe**. Christopher Hart et William Drover, respectivement sous-vérificateur et directeur principal au Bureau du vérificateur général de Terre-Neuve.*

***Bob Catlow**, chef de cabinet du vérificateur général, a organisé le déjeuner-surprise et nous a remis ces quelques lignes :*



***Ken Dye** reçoit un exemplaire d'IDEA des mains de **Mike McMullan**.*

Le premier avril, **Ken Dye** célébrait le sixième anniversaire de sa nomination au poste de vérificateur général. Pour souligner l'evenement, les directeurs principaux du BVG ont pris ensemble un déjeuner-surprise. Les directeurs principaux ont pu assister.à une démonstration d'IDEA et à une présentation du tout récent vidéo «Rendez-vous avec le vérificateur général», produit par la Direction des communications

Bernice Bonell, commis dans, l'équipe de la Rémunération et Services depuis douze ans, a quitté le Bureau le 30 avril après vingt-deux ans dans la Fonction publique. Cinquante amis et collègues ont participé à un déjeuner d'au revoir à l'hôtel Skyline et lui ont remis des bijoux, du parfum et une voiturette de golf.



***Mary Chenier**, chef de l'équipe de la Rémunération et Services, remet un cadeau à **Bernice Bonell** (à dr.).*



Le directeur **Neil Burk** siégera pour un terme de trois ans au conseil des directeurs de l'*Associated Information Managers* (AIM). Le livre qu'il a écrit, en collaboration avec Forest Horton de Washington, DC, sera édité par la maison Prentice-Hall dès cet automne. Son titre est *Info-Map: A Complete Guide to Discovering Corporate Information Resources*.

Luis Alejandro Gutierrez boursier de la FCVI originaire de la Colombie, et Maria Jimena Montes, ont échangé leurs voeux de mariage le 25 avril 1987 à Ottawa. Plusieurs collègues et amis du BVG ont assisté à la cérémonie et à la réception qui a suivi. «La cérémonie était émouvante» a souligné **Lucie Rochette**, notre photographe pour l'occasion. «Nous avons tous apprécié les célébrations». Nos meilleurs voeux accompagnent Alex et Jimena!



*Jimena Montes et **Alex Gutierrez** à l'église Sainte-Famille d'Ottawa.*

Kenneth Fincham, directeur à l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) remet le premier exemplaire du logiciel IDEA (Système interactif d'extraction et d'analyse de données) au vérificateur général **Kenneth Dye.** L'ICCA développe et commercialise IDEA par l'entremise de *Canada Patents and Development Limited.*



préside aussi le Comité de révision des évaluations des Services professionnels.



***Hugh McRoberts**, directeur principal.*

Hugh McRoberts, directeur principal à la Direction de l'efficience et de l'efficacité a été promu au niveau PX-2. Il est entré au BVG en septembre 1981 en tant que directeur au sein du groupe de la vérification de l'efficacité. Il a été nommé directeur principal en mars 1983. En novembre 1985, il prit en charge la vérification des Affaires des anciens combattants et, en août 1986, celles de Pêches et Océans et de Consommation et Corporations.

Il a apporté sa contribution au chapitre sur le ministère des Affaires des anciens combattants publié dans le Rapport annuel de 1986, et est le co-auteur d'un livre publié en 1985 par le *Carleton University Press Book, «Ascription and Achievement: Studies in Mobility and Status Attainment in Canada»*. Lors du congrès de 1986 de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée (FCVI), Hugh a été invité, à titre de conférencier, à parler de la vérification de l'efficacité. De plus, il fait partie du Comité sur les programmes du congrès de 1987 de la FCVI.

Lorsqu'il en a le temps, il aime pratiquer la course et la natation.

Le directeur **James Ralston** a été nommé directeur principal. Il travaille aux Opérations de vérification au sein de l'équipe de vérification du Revenu, des Finances et de l'Énergie. Il a joint l'équipe d'Énergie, Mines et Ressources en 1984 en vertu du Programme de permutation des cadres et devint un employé permanent en avril 1984 alors qu'il fut nommé directeur. En septembre 1985, il a été affecté à l'équipe des organismes centraux.

Depuis avril 1987, James est le directeur principal responsable de la



***James Ralston**, directeur principal.*

vérification du ministère des Finances, du Secrétariat du Conseil du Trésor, du Bureau du contrôleur général, du Compte du fonds des changes et du restaurant du Parlement. Il a joué un rôle-clé dans la première cause concernant le droit d'accès à l'information dans l'affaire Petrofina et s'est impliqué dans les étapes préliminaires du développement d'IDEA (Système interactif d'extraction et d'analyse de données). Il a aussi participé aux premières utilisations de l'appareil d'analyse du titrage de l'or.

Dans ses temps libres, James s'intéresse à l'activité physique.

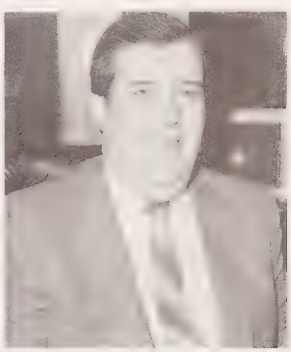
Le vérificateur général **Ken Dye** (à dr.) a assisté à la réunion du 19 mars 1987 du Comité des finances des Scouts du Canada. Il y a accueilli Ken Fincham, directeur exécutif de l'Institut canadien des comptables agréés, maintenant nouveau trésorier du Conseil national.



*Le directeur principal **David Rattray** fait la mise à jour suivante sur le Projet canadien de formation des vérificateurs législatifs à Sainte-Lucie. Ce projet avait été décrit dans le numéro d'avril□mai 1986 d'Opinions.* La troisième et dernière vérification intégrée (Douanes et Accise) du projet ACDI-Sainte-Lucie sera présentée à la Chambre des communes de Sainte-Lucie au cours de l'été. Les vérifications précédentes couvraient les ministères de la Santé et du Travail et feront prochainement l'objet des audiences du Comité des comptes publics. Le projet de l'ACDI sera prolongé jusqu'à l'automne de 1987 et comprendra la formation en informatique, à Ottawa, de Mlle Hippolyte, vérificateur général désigné, et de deux cadres supérieurs.



***Dan Rubenstein** (à g.) et **David Rattray** (à dr.) font leurs adieux au premier ministre de Sainte-Lucie, John Compton.*



John Cooper a été nommé directeur principal à la Direction de la vérification informatique pour une période d'un an, en vertu du Programme de permutation des cadres. John est directeur de la firme *Management Service Bureau*.

Don Young a été promu vérificateur général adjoint. Don s'est joint au BVG en 1982 en vertu du Programme de permutation des cadres et il est devenu un employé permanent du Bureau en avril 1984. Jusqu'en 1985, il était le directeur principal responsable des vérifications du ministère de l'Environnement et de Consommation et Corporations. Il devint alors responsable des bureaux régionaux de Vancouver et d'Edmonton.

Don est désormais le vérificateur général adjoint responsable des activités du BVG dans l'Ouest et le Nord du Canada, y compris des bureaux régionaux de Winnipeg, Regina, Edmonton et Vancouver. Il occupe aussi le poste de vérificateur général du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest et de leurs gouvernements territoriaux. Il est directement responsable des sociétés d'État situées dans l'Ouest et il assiste les équipes d'Ottawa dans leurs vérifications des ministères et agences présents dans l'Ouest et le Nord du pays.

Le nouveau vérificateur général adjoint a déjà complété le cycle d'une vérification pour les deux gouvernements du Nord et ce, de l'étape de la planification jusqu'aux audiences devant leur Comité des comptes publics respectif. Il était responsable de l'examen spécial de la Commission d'énergie du Nord canadien – le seul à être complété par le BVG en vertu des amendements de 1984 à la Loi sur l'administration financière. Sa vérification intégrée de la Société du logement des Territoires du Nord-Ouest en est maintenant à l'étape du rapport. Dans le passé, Don a contribué à la réalisation de trois chapitres du Rapport annuel touchant trois services du ministère de l'Environnement : Parcs Canada (1983); Les eaux intérieures (1984) et le Service de l'environnement atmosphérique (1985).

Don est membre de deux groupes d'étude – attestation et autorité, et optimisation des ressources et autorité – qui ont été mis sur pied dans le cadre de l'étude sur la rentabilité du travail de vérification du Bureau. Il a aussi pris en main diverses initiatives dans le but d'accroître le rôle, les responsabilités et l'efficacité des bureaux régionaux. Il est le trésorier de l'Institut des comptables agréés de la Colombie-Britannique et il préside son comité des finances. De plus, il siège au comité conjoint mis sur pied par l'Institut pour étudier une fusion possible avec la Société des comptables en management accrédités (CMA).

Lorsque le temps le lui permet, Don joue au golf et au ski qu'il pratique avec enthousiasme. Cependant, Don admet qu'il fait surtout ce que «son épouse, sa secrétaire et le vérificateur général lui disent de faire», non sans s'y opposer, cependant!



***Barry Elkin**, directeur principal.*

Barry Elkin, directeur principal à la Direction générale des opérations de vérification (Groupe 6) a été promu au niveau PX-2. Il s'est joint au Bureau en octobre 1982 et est présentement responsable de la vérification de Revenu Canada, Impôt et des questions relatives au système de taxation.

Barry est le principal auteur du chapitre «Les dépenses fiscales» dans le *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes* de 1986. Cette année-là, il était aussi l'auteur des notes de vérification sur l'incidence fiscale de l'acquisition de Petrofina par Petro-Canada et, en 1984, il a écrit les notes de vérification sur le Crédit d'impôt à la recherche et au développement scientifique.

Barry est membre de deux groupes d'étude, du Comité de révision des promotions de niveau MX et du Comité des notes de vérification.

Le directeur principal **Desmond Kimmitt** a été promu au niveau PX-2. Il a joint le Bureau en novembre 1982 à titre de consultant et, en 1983, il a été nommé directeur principal à la Direction des communications, au sein de la Direction générale des services professionnels.

Il cumule plusieurs tâches. Il est entre autres responsable de la production des *Bulletins du conseil de direction* et de la présentation aux employés du Rapport du vérificateur général. De plus, son groupe publie la revue *Opinions*, maintenant dans sa cinquième année.

L'une de ses principales fonctions est d'assister Ken Dye dans la rédaction du



***Desmond Kimmitt**, directeur principal.*

chapitre 1 du Rapport annuel, «Questions d'une importance et d'un intérêt particulier». Il participe à de nombreuses réunions de comités consultatifs, fait le lien entre les directeurs principaux responsables des autres chapitres, et informe le vérificateur général des questions importantes qui surviennent. Lorsque Ken Dye a identifié les thèmes majeurs de son chapitre, Desmond doit mettre les pensées du vérificateur général sur papier. De plus, il écrit le chapitre «Organisation et programmes du Bureau du vérificateur général».

Récemment, le directeur principal des Communications a produit une version révisée du vidéo sur le travail du Bureau, «Rendez-vous avec le vérificateur général». Il complète aussi le suivi de son étude de cinq ans sur les communications au BVG et accorde son support quant à l'aspect communications relatives à l'étude sur la rentabilité du travail de vérification du Bureau.

Desmond a été membre de tous les comités consultatifs. Présentement, il est membre du Comité sur les notes de vérification et du groupe de travail sur la Partie III du budget des dépenses. Il

Finalement, une période de discussion a permis au vérificateur général Ken Dye de répondre aux questions et de prendre note des préoccupations du chef Montour et de certains des membres de son conseil à l'égard de la vérification.

Cette journée a donné au vérificateur général l'occasion de voir comment la confédération iroquoise gère ses installations et de rencontrer les membres de la communauté. Les visiteurs sont revenus enchantés de leur tournée et du chaleureux accueil qu'ils ont reçu de la part du chef Montour et de la communauté des Six-Nations.



Russell Moses, consultant auprès des Six-Nations, Dana Clarence, directeur des affaires gouvernementales à l'ICCA, le vérificateur général ***Kenneth Dye*** *et le chef William Montour, photographiés à la réserve indienne des Six-Nations, à Ohsweken.*



Howard Thomas, président de l'Association des anciens des Six-Nations, offre une casquette à ***Ken Dye.***

Cinquante employés du Bureau ont assisté à la première réunion du MicroClub, présidée par le surveillant **David Willey**. L'ordre du jour comprenait un survol de la structure des systèmes d'information au BVG. Le vérificateur général adjoint **David Marshall** a décrit le mandat et les activités du Comité directeur des systèmes d'information, le directeur **Bill Johnston** a énuméré les services offerts par l'unité de soutien logistique de la Direction de la vérification informatique et le chef de projet **Guy Dumas** a dressé une liste des cours sur les micro-ordinateurs qui sont offerts par la Direction du perfectionnement et de la planification de carrière. Neuf réunions par année sont prévues et on pourra alors assister à des conférences, des démonstrations de matériel et de logiciel, des discussions et des échanges d'information.



Marc O'Connor *et* ***David Willey*** *ont mis sur pied le premier groupe d'utilisateurs de micro-ordinateurs au BVG, le MicroClub.*

Le directeur **Dan Rubenstein** remporte la palme encore une fois! Il est l'un des cinq gagnants du prix Max Bloc pour son article intitulé *«Crisis of Identity: A Canadian Observation»*, publié dans le numéro de juin 1986 du *CPA Journal*. Dans une lettre qu'il a fait parvenir au récipiendaire, le président du Comité des publications du *CPA* disait : «Le choix de votre article par le comité est un indice de son excellence et de sa pertinence au sein de la profession comptable». Cet article constitue une adaptation de son essai gagnant qui avait été publié dans le numéro de janvier 1986 du *CA Magazine*.

Le vérificateur général **Ken Dye** a donné un discours devant les officiers cadets et le personnel du Collège militaire Royal Roads le 6 mars dernier. Son allocution a porté sur le rôle du vérificateur général du Canada et son importance dans une démocratie parlementaire. Dans sa lettre de remerciement à Ken Dye, le capitaine A.J. Goode soulignait : «Vos anecdotes étaient des plus intéressantes et tout le monde a apprécié votre discours».



Le capitaine A.J. Goode et le vérificateur général ***Kenneth Dye.***

En mars 1987, le vérificateur général ***Kenneth Dye*** *a annoncé la promotion des cadres supérieurs suivants.*



Don Young*, vérificateur général adjoint.*



Jamie Hood : «Les dépenses fiscales sont dissimulées et les gens ne savent généralement pas que renoncer à des recettes, c'est la même chose que remettre un chèque.»

Jamie Hood : C'est pourquoi les Finances ont publié une foule de communiqués récemment. Je pense qu'ils croient avoir clairement exprimé l'objet de la loi de différentes manières et que, si le monde des affaires continue de trouver des moyens de se soustraire aux désirs du législateur, ils continueront de colmater les brèches.

Étant donné tous ces risques et ces problèmes, pourquoi utilise-t-on des programmes de dépenses fiscales? Probablement parce que les dépenses fiscales constituaient un bon moyen d'administrer un programme sans engager de fonds dans le sens classique du terme, c'est-à-dire remettre un chèque à un bénéficiaire. Comme Tom le mentionnait tout à l'heure, les dépenses fiscales sont dissimulées et les gens ne savent généralement pas que renoncer à des recettes, c'est la même chose que remettre un chèque.

Barry Elkin : Les ministères peuvent ainsi dépenser de l'argent sans que cela ne soit indiqué dans leurs états financiers annuels. Ils peuvent réduire leurs dépenses directes et déclarer qu'ils se sont serré la ceinture. En realité, le robinet est demeuré ouvert.

Tom Koplyay : Il y a un effet cumulatif aussi. Les provinces reçoivent un pourcentage de la prise fiscale du fédéral. Ainsi toute décision du gouvernement fédéral de renoncer à des recettes par l'utilisation de dépenses fiscales influe directement sur la part fiscale qui revient aux provinces.

Barry Elkin : La troisième partie de notre chapitre du Rapport de 1986 traite des sociétés d'État – de la manière dont elles utilisent le régime fiscal pour obtenir des fonds. Nous avons donné plusieurs exemples, en commençant par le cas classique du Canadien national. Nous avions noté dans le Rapport de 1981 que cette société avait pu tirer double bénéfice du fait qu'il n'avait pas été tenu compte de toutes les incidences financières des modifications apportées à une loi.

Il est intéressant d'observer que, lorsque le programme du CIRS a été lancé, le gouvernement estimait qu'il lui coûterait environ 100 millions de dollars par année. Ses propres sociétés ont absorbé ce montant avant que le programme ne soit utilisé par le secteur privé

Les renseignements transmis au Parlement est la dernière question que nous avons abordée. Elle est des plus fondamentales; rendre compte, c'est communiquer de l'information. Nous croyons fermement que le Parlement a un besoin urgent de renseignements sur les dépenses fiscales pour remplir son double rôle : examiner les projets de loi et obliger le gouvernement à rendre compte de son utilisation des ressources publiques.

Tom Koplyay : On a souvent soutenu qu'il n'est pas facile d'inclure des renseignements sur les dépenses fiscales dans les documents budgétaires. Ça peut se faire et nous avons l'intention de montrer comment.

Barry Elkin : Si le gouvernement a l'intention de mettre en oeuvre un programme, il doit le faire avec lucidité, après avoir examiné tous les renseignements disponibles. C'est pourquoi nous avons recommandé que le gouvernement voit à ce que tous les renseignements pertinents soient communiqués au Parlement. Si le gouvernement estime au mieux de sa connaissance qu'un programme coûtera entre 100 et 400 millions de dollars, alors il doit l'indiquer. Laissons au Parlement le soin de décider si un programme vaut les sommes exigées en dernière analyse.

Échos

***Bernard Barry**, directeur principal de l'équipe de vérification du ministère des Affaires indiennes et du Nord a envoyé l'article suivant à Opinions :* Le vendredi 13 février 1987, le vérificateur général **Ken Dye**, le directeur principal **Bernard Barry** et le directeur des affaires gouvernementales a l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA), Dana Clarence, ont visité la réserve indienne des Six-Nations à Ohsweken, Ontario. La visite faisait suite à l'invitation du chef des Six-Nations, William Montour, qui désirait discuter du domaine de la vérification avec Ken Dye.

Les Six-Nations se composent des nations iroquoises suivantes : Onondaga, Cayuga, Seneca, Mohawk, Oneida et Tuscarora. La confederation iroquoise a été fondée au 14e siècle et constituait une organisation politique très développée. Elle a d'ailleurs servi de modèle au gouvernement des États-Unis

La visite a commencé à la Chapelle Royale des Mohawks, construite en 1785 (l'une des plus anciennes églises protestantes au Canada), puis les visiteurs se sont rendus dans les bureaux de l'administration de la bande. Le groupe a ensuite visité le village iroquois et a eu droit à un repas iroquois traditionnel composé de soupe au maïs, rôti d'orignal, venaison, lièvre, courges, pommes de terre, brochet et arrosé de thé de sassafras. Après le repas, ils sont allés à la clinique iroquoise, au centre médical Gane Yohs et à l'école intermédiaire J.C. Hill. Les représentants du gouvernement ont aussi assisté à l'ouverture officielle du Bicentennial Manor, un projet domiciliaire développé par les Six-Nations.



Jamie Hood : «Les problèmes de ciblage ne sont pas le propre des seules dépenses fiscales, mais il est tout simplement plus difficile dans ce cas-là de cerner la population visée.»



Barry Elkin : «Des contribuables se lancent, bien sûr, dans les activités que veut stimuler l'État mais, tant qu'ils ne touchent pas de revenus, ils ne peuvent se prévaloir de leurs crédits d'impôt.»



Tom Koplyay : «Plutôt que de se croiser les bras, ils conçoivent de nouveaux plans, en association avec d'autres contribuables qui ont réalisé des bénéfices et qui peuvent utiliser les amortissements autorisés.»

problème de ciblage. J'illustre mon propos. Des promoteurs immobiliers ont l'intention de construire 1 000 maisons. Le gouvernement, qui veut encourager la construction de 100 maisons additionnelles, leur offre 10 $ par maison construite. Il finira par verser 10 $ pour chacune des 1 100 maisons – les 1 000 que les promoteurs prévoyaient construire et les 100 maisons supplémentaires. Voilà le facteur différentiel. Comment est-il possible de centrer un programme fiscal seulement sur les effets marginaux?

Tom Koplyay : L'une des difficultés auxquelles nous nous heurtons ici c'est que la mesure de cet effet marginal exige une analyse économique approfondie. En outre, l'interaction de nombreux autres effets vient en compliquer les calculs. Nous nous retrouvons donc habituellement avec la moitié d'une équation – nous savons ce qu'il en coûte mais très rarement que qu'on en retire.

Barry Elkin : Une autre conséquence du problème de ciblage est l'accumulation énorme de pertes que l'on retrouve dans le régime fiscal. On y retrouve beaucoup de stimulants qui n'ont pas été utilisés. Des contribuables se lancent, bien sûr, dans les activités que veut stimuler l'État mais, tant qu'ils ne touchent pas de revenus, ils ne peuvent se prévaloir de leurs crédits d'impôt. Ils essaient donc de trouver des moyens de les encaisser – entre autres par la vente de leurs crédits à d'autres contribuables.

Tom Koplyay : Imaginez ces stimulants comme l'eau d'un lac que le gouvernement est à remplir et dans lequel ce liquide est versé à une vitesse telle que le niveau du plan d'eau augmente constamment. Comme Barry le disait, certains contribuables n'ont pu utiliser tous les stimulants auxquels ils ont droit et, plutôt que de se croiser les bras, ils conçoivent de nouveaux plans, en association avec d'autres contribuables qui ont réalisé des bénéfices et qui peuvent utiliser les amortissements autorisés. Ils se mettent ensemble pour puiser au réservoir. Le niveau d'eau baisse à nouveau, non pas à cause d'une activité économique réelle, mais uniquement en raison d'un énorme brassage de papiers et de restructurations massives d'entreprises.

Barry Elkin : La nécessité de définir très minutieusement et précisément ce sur quoi vous voulez axer votre programme est un autre élément du problème. Par exemple, quels mots faut-il utiliser pour établir une distinction précise entre l'agriculture comme métier et l'agriculture comme passe-temps? Si un crédit d'impôt est offert aux contribuables qui achètent des oeuvres d'art canadiennes, il faut retrouver dans la loi une définition précise de ce que le législateur entend par oeuvre d'art. Formuler ce genre de définitions n'est pas chose facile, mais il faut le faire et le bien faire.

Tom Koplyay : Il faut bien admettre au départ que la *Loi de l'impôt sur le revenu* – la structure opérationnelle de notre régime fiscal – est essentiellement composée de mots couchés sur du papier. Si le gouvernement ne peut préciser ses intentions à l'aide de mots, les contribuables sont en droit d'en appeler aux tribunaux pour obtenir une interprétation des textes et, ainsi, de tirer profit du système. L'écart entre l'esprit et la lettre de la loi peut engendrer d'énormes difficultes.

Jamie Hood : Une bonne partie de la loi vise à empêcher les contribuables de transformer leur revenu en gains de capital. Or, si une société trouve une petite échappatoire, elle en profitera, quelle qu'ait pu être l'intention du législateur. Qui plus est, les tribunaux permettront souvent aux contribuables de faire la même chose.

Tom Koplyay : Voilà qui est sérieux. Si les tribunaux penchent en leur faveur, ce sera la ruée. Les Finances doivent alors tout réécrire, concevoir de nouvelles mesures pour contrer l'évasion fiscale et publier de nouveaux communiqués. Les contribuables trouvent alors d'autres techniques et le processus recommence.



Jamie Hood : «Le gouvernement a finalement laissé tomber le programme IRLM, mais les promoteurs vendent encore des immeubles résidentiels et commerciaux en misant sur la déduction de ces coûts annexes, qui est toujours permise.»



Barry Elkin : «Si un gouvernement veut offrir un crédit d'impôt à un secteur particulier de l'économie, il doit pouvoir axer le programme sur une clientèle très précise.»



Tom Koplyay : «Il faut se rappeler que les programmes qui fonctionnent le mieux à l'intérieur d'un régime fiscal sont ceux dont la clientèle est vaste et dont les bénéficiaires sont clairement désignés dans la Loi de l'impôt sur le revenu.»

Tom Koplyay : Il est certainement juste du point de vue des contribuables. Mais le gouvernement devrait savoir que s'il décide d'utiliser cette méthode pour introduire des stimulants, le programme peut coûter très cher même après son annulation.

Les pratiques fiscales qui naissent avec l'arrivée d'un programme de stimulants et qui se poursuivent après son annulation sont un autre problème. Les contribuables apprennent à contourner les nouvelles dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu.* Ils découvrent des moyens d'en profiter sans contribuer à la réalisation de ses objectifs.

Jamie Hood : Un bon exemple est le programme des immeubles résidentiels à logements multiples (IRLM), lancé en 1974. Les propriétaires des immeubles construits et loués en vertu du programme pouvaient soustraire de leur revenu de toute provenance une déduction pour amortissement. Les promoteurs immobiliers ont examiné la Loi et se sont rendus compte qu'ils pouvaient déduire immédiatement des coûts annexes – ceux de l'aménagement paysager, par exemple – au lieu de les capitaliser et de les amortir; ces déductions sont donc devenues des éléments importants de leur stratégie de marketing. Les auteurs d'une étude ont conclu que ceux qui ont investi dans ces immeubles ont payé une prime dont la valeur moyenne était sensiblement équivalente à la valeur de leurs avantages fiscaux à venir.

Barry Elkin : Ce programme et d'autres montrent combien il est important de bien concevoir et de bien évaluer les programmes. Il ne suffit pas de se concentrer sur un programme en particulier, il faut aussi évaluer comment les gouvernements à différents paliers essaient d'aider divers secteurs. Ici encore, le programme IRLM est un exemple flagrant de deux niveaux de gouvernement qui travaillent à contre-courant – le fédéral encourageait les contribuables à accroître le nombre de logements à louer tandis que les provinces instituaient un contrôle des loyers et en ralentissaient la construction.

Les programmes de grande envergure permettent une meilleure utilisation du régime. Si un gouvernement veut accorder un stimulant à un vaste secteur de la population, disons les contribuables de plus de soixante-cinq ans, il peut facilement recourir au régime fiscal. Un tel programme est facile à administrer; il s'applique à une large portion de la population et l'âge en est le seul critère : vous avez soixante-cinq ans ou vous ne les avez pas. Il devient alors difficile de contourner les règlements. Si un gouvernement veut offrir un crédit d'impôt à un secteur particulier de l'économie, il doit pouvoir axer le programme sur une clientèle très précise. Cela n'est pas toujours facile!

Jamie Hood : Surtout s'il veut définir cette clientèle sans compliquer à outrance la *Loi de l'impôt sur le revenu!* Cerner la clientèle visée est possible mais cela suppose l'ajout de nombreuses pages au texte de la loi. Pour y arriver sans trop se compliquer l'existence, les législateurs, dans le passé, n'ont pas apporté toutes les précisions voulues à leurs textes; il y a eu des échappatoires de toutes part.

Tom Koplyay : En offrant un programme de stimulants qui mise sur une clientèle précise, un gouvernement peut créer une situation risquée. Lorsqu'on crée une situation qui profite à un groupe restreint et privilégié de contribuables, ceux qui sont exclus voudront trouver des moyens d'en profiter aussi. Les fiscalistes concevront des plans pour battre en brèche ce programme à clientèle trop précise. L'ingéniosité des législateurs, à l'étape de la conception, a ses limites.

Jamie Hood : Les problèmes de ciblage ne sont pas le propre des seules dépenses fiscales, mais il est tout simplement plus difficile dans ce cas-là de cerner la population visée.

Barry Elkin : Le problème des avantages marginaux résulte de ce



Jamie Hood : «Les milieux financiers, juridiques et comptables cherchent de plus en plus à tirer profit du régime.»



Barry Elkin : «Nos constatations ne nous ont pas surpris mais nous avons quand même été très déçus de constater que les programmes réalisés à l'aide du régime fiscal ne sont pas bien gérés.»



Tom Koplyay : «Le gouvernement doit reconnaître que, s'il décide d'utiliser cette méthode pour introduire des stimulants, un programme peut coûter très cher, même après son annulation.»

avons exposé la question à la vue de tous en la soumettant aux parlementaires.

Barry Elkin : En raison de l'envergure du sujet, nous nous sommes bornés à étudier à fond quatre questions fondamentales : les risques liés à cette utilisation du régime fiscal, la gestion des dépenses fiscales, le régime fiscal et les sociétés d'État, et l'information présentée au Parlement.

Nous avons conclu qu'il y avait des risques importants à utiliser la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour la réalisation des programmes. Le chapitre traite longuement de ces risques, entre autres, le non-plafonnement du coût des programmes, les coûts découlant de droits acquis, la difficulté de préciser la clientèle visée, les mécanismes d'évasion établis par les contribuables, l'administration fiscale et la non-observation de la Loi.

Tom Koplyay : Les programmes de dépenses fiscales sont conçus pour influencer le comportement des contribuables, pour les faire réagir. Ils entraînent une réorganisation des finances des contribuables qui est aussi importante que la décision initiale du gouvernement d'offrir ces avantages fiscaux.

Le succès ou l'échec d'un programme dépend donc en partie de la réponse des bénéficiaires prévus et non prévus. Si le programme attire un nombre imprévu de bénéficiaires, il va entraîner des frais indirects non prévus.

Barry Elkin : Il faut dire que les contribuables essaieront de profiter des avantages fiscaux offerts en ayant recours à une foule de moyens qui, même s'ils sont légaux, n'ont pas été prévus ou voulus par le Parlement. Les contribuables essaient de déjouer le système et ne se gênent pas pour le faire.

Tom Koplyay : Cela s'explique en partie parce que le public n'a pas l'impression de nuire au système. L'évasion fiscale est considérée comme un crime qui ne fait pas de victime. À notre avis, c'est faux. Donc, la première chose à faire pour le prouver est de placer tous les renseignements sur la table afin que les gens puissent savoir ce qui se passe. Révéler ce qui se fait est le meilleur moyen de faire observer la loi.

Jamie Hood : Les milieux financiers, juridiques et comptables cherchent de plus en plus à tirer profit du régime. L'une des raisons est que certains contribuables réussissent à en profiter et que les autres veulent essayer d'en faire autant.

Barry Elkin : Puisque le régime est en fait utilisé pour la réalisation de programmes, nous avons voulu voir comment ces derniers étaient gérés. Nos constatations ne nous ont pas surpris mais nous avons quand même été très déçus de constater que les programmes réalisés à l'aide du système fiscal ne sont pas bien gérés.

Ces programmes nous semblent fonctionner par eux-mêmes, sans surveillance. Ceci est grave, car les programmes ne sont pas évalués et personne ne peut en déterminer les résultats. Par exemple, le gouvernement fédéral a fourni des stimulants à la recherche et au développement pendant quarante ans avant d'offrir le crédit d'impôt à la recherche scientifique. Au cours de ces années, personne n'avait évalué l'efficacité, l'efficience, la justesse et l'ordre de priorité de ces stimulants. Et pourtant, un beau jour, le gouvernement a décidé de changer le programme et de lancer le CIRS. Il ne savait même pas ce qu'avait rapporté son investissement des quarante dernières années.

Tom Koplyay : Le gouvernement lance un programme fiscal, le laisse fonctionner de lui-même et, quand quelque chose ne tourne pas rond, l'annule. Mais les problèmes ne s'arrêtent pas là puisqu'une loi rétroactive ne peut rendre illégale une opération qui ne l'était pas précédemment. Les ententes et les arrangements qui ont été conclus pour profiter des avantages fiscaux se perpétuent. Dans certains cas, notamment celui des CIRS, ça peut coûter des milliards de dollars à l'État.

Jamie Hood : Le principe des droits acquis est juste mais il doit être contrôlé de façon très stricte.

Forum



Barry Elkin : «L'on sait depuis longtemps que le gouvernement utilise souvent le régime fiscal pour atteindre ses différents objectifs politiques.»



Tom Koplyay : «La population est désormais plus consciente de ces incidences fiscales et nous espérons que c'est en partie grâce à notre travail.»

Les dépenses fiscales

Un facteur de risques

Le directeur principal Barry Elkin et les directeurs Tom Koplyay et Jamie Hood se sont réunis le 7 avril 1987 pour parler de l'étude qu'ils ont effectuée sur l'utilisation par le gouvernement fédéral des dépenses fiscales comme moyen de mise en oeuvre de ses programmes. Leurs constatations ont paru dans le chapitre 4 du Rapport du vérificateur général à la Chambre des communes de 1986.

Barry Elkin : Le gouvernement se sert souvent du régime fiscal pour atteindre ses différents objectifs socio-économiques et celui-ci est donc devenu pour lui un autre moyen à sa disposition, tout comme les dépenses directes, les sociétés d'État, les règlements, la persuasion morale et autres. Mais on ne dispose d'aucune information précise sur la valeur totale des dépenses fiscales qui sont conçues pour influencer le comportement des contribuables. On estime qu'elles atteignent environ vingt-huit milliards de dollars par an, ce qui donne une idée de leur ampleur et de l'importance de ce mécanisme dans la réalisation des programmes gouvernementaux.

L'utilisation du régime fiscal comme instrument politique sous-entend, puisqu'il est le principal moyen de percevoir des recettes fiscales, un élément d'intégrité, de justice et de crédibilité. Le fardeau fiscal doit être réparti équitablement entre tous

Lorsque le gouvernement a recours au régime fiscal, il incite par-là même certaines catégories de contribuables à se lancer dans des activités particulières. En jouant avec la neutralité du système, le gouvernement en rogne certaines caractérisques fondamentales.

Laissez-moi vous expliquer comment nous nous sommes lancés dans cette étude. Ce fut en fait très simple. Nous nous sommes tous trois assis et, soit dit en passant, nous travaillons très bien ensemble; nous possédons ce je-ne-sais-quoi qui nous permet de faire ressortir chez l'autre ce qu'il a de meilleur. Nous avons échangé des idées et avons examiné quelques-uns des problèmes décelés dans certains programmes. On décida en fin de compte de se pencher sur le programme du crédit d'impôt à la recherche scientifique (CIRS) qui avait fait l'objet d'une note de vérification sur le ministère des Finances publiée dans le Rapport annuel de 1984 et intitulée *Établissement d'un crédit d'impôt à la recherche et au développement scientifiques, sans des contrôles suffisants des deniers publics.*

Une fois que le Bureau a vu que nous pouvions circonscrire cette question épineuse, que nous pouvions effectivement l'analyser et en arriver à des constatations et des résultats significatifs, nous avons cru bon d'élargir le champ de notre recherche.

Tom Koplyay : C'est tout à fait par hasard que notre premier choix de programme financé par le régime fiscal a été le CIRS. Ce programme était à la fois très visible et très mal conçu. C'est ce qui a piqué l'intérêt du Comité des comptes publics; le Bureau nous a demandé de suivre ce filon. C'est ainsi que, d'une chose à l'autre, nous en sommes arrivés à une étude beaucoup plus vaste.

Barry Elkin : On s'est demandé comment le régime fiscal pouvait alimenter financièrement une opération. Les résultats de notre recherche sur l'acquisition de Petrofina par Petro-Canada en 1981 ont été publiés dans une note de vérification, dans le Rapport annuel de 1985. Nous avons expliqué les incidences fiscales de cette opération et comment le régime fiscal a contribué à en faire un succès.

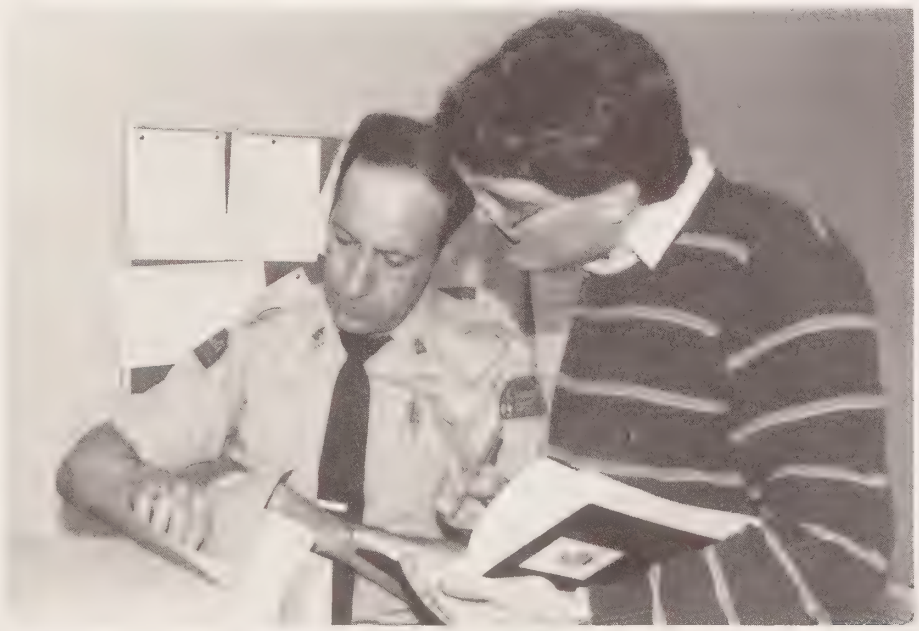
Tom Koplyay : La population est désormais plus consciente de ces incidences fiscales et nous espérons que c'est en partie grâce à notre travail. Par exemple, les journalistes, les commentateurs politiques et les analystes se sont attardés aux retombées fiscales de la subvention que le gouvernement a récemment accordée à *General Motors* (GM). Ils ont noté les avantages fiscaux supplémentaires que tirera la GM, en plus de ce qu'elle reçoit déjà.

On a toujours su que ces avantages existaient. Nous n'avons rien découvert de nouveau à ce propos, mais nous

Mon périple m'a amené au bureau régional de Halifax. C'était ma première visite là-bas. Comme ils sont responsables des vérifications de toute la région de l'Atlantique, les vérificateurs de Halifax passent plus de la moitié de leur temps en déplacements. Cependant, malgré un hiver particulièrement rigoureux, j'ai fait face à un enthousiasme débordant et à un moral à toute épreuve. Bien qu'ils causent des problèmes, les déplacements sont considérés comme inévitables et le bureau compense par des activités nombreuses, particulièrement au niveau des vérifications financières traditionnelles, du travail auprès des sociétés d'État et, de façon croissante, des vérifications d'optimisation des ressources. Le stagiaire Glenn Doucette a partagé avec moi son expérience de travail dans l'équipe de vérification intégrée de Pêches et Océans et il m'est apparu clairement qu'il était impliqué dans cette vérification d'une façon qu'il serait difficile à envisager pour un stagiaire du bureau d'Ottawa.



Glenn Doucette, stagiaire, et Kevin Potter, gestionnaire, montent à bord d'un bateau-pilote de l'APA, au port de Halifax.



À Port-aux-Basques, Jim Mullins, surveillant de l'inspection pour Pêches et Océans, discute des dossiers avec le gestionnaire du BVG Neil Maxwell.

Les récentes vérifications intégrées qui exigent la participation des employés de Halifax sont, entre autres, les Affaires des anciens combattants, le ministère de l'Expansion industrielle régionale, Pêches et Océans, Emploi et Immigration et la Défense nationale. Les employés du bureau régional se sentent solidaires de l'organisation et de la planification de l'ensemble du BVG. Le directeur principal Brian Pearce et les gestionnaires de vérification John O'Brien et Kevin Potter font preuve d'un leadership indéniable. De plus, le fait que Brian fait la navette entre Ottawa et Halifax est un facteur important qui permet à Halifax d'être branché au réseau du 240 Sparks. Brian et Elwyn Dickson, vérificateur général adjoint responsable du bureau de Halifax, voient à ce que celui-ci reçoive sa part des travaux de vérification intéressants.

Notez bien cependant que certains problèmes communs aux bureaux régionaux du BVG demeurent. Il y a toujours des directeurs principaux d'Ottawa qui font des demandes de dernière minute, sans tenir compte de la planification et des contraintes inhérentes à un petit bureau de vérification, et des déplacements toujours en cause. Pire encore, des dossiers de vérification sont consciencieusement préparés sur demande et acheminés à Ottawa, mais ne reçoivent jamais ni commentaire, ni appréciation, ni critique.

Kevin, Glenn et moi-même sommes allés au port de Halifax où nous sommes montés à bord d'un bateau-pilote de l'Administration de pilotage de l'Atlantique (APA). Nous y avons été accueillis par un contrôleur de l'APA, Mike McGrath. L'APA est une entité vérifiée par le bureau régional et j'ai encore une fois été surpris par les relations cordiales qui existent entre nos bureaux régionaux et les entités-clientes. Ce lien local entre le BVG et l'entité est primordial. Je suis revenu à Ottawa avec la conviction que le bureau régional de Halifax contribue grandement à la bonne réputation du vérificateur général dans la région de l'Atlantique.

opinion sur la qualité de la revue. Sur les 291 personnes qui ont rempli cette section, 223 ont eu des commentaires favorables et 68 ont exprimé certaines réserves. La plupart des commentaires positifs (75 p. 100) ont été faits par des abonnés qui lisent presque tous les articles de la revue, tandis que la majorité des remarques négatives provenaient de gens qui la parcourent en diagonale.

Excellente, sérieuse, instructive, bien écrite et revue de qualité étaient les qualificatifs les plus fréquents (du côté positif). «Une revue professionnelle qui nous a donné des idées pour notre propre périodique» nous a écrit le vérificateur général de l'Australie du Sud. Pour le directeur de la vérification des Seychelles, «cette publication établit des rapports fraternels entre les membres de notre profession et nous tient au courant des progrès qui ont lieu dans le domaine de la vérification». Selon le contrôleur général du Chili, «*Opinions* non seulement témoigne des fonctions importantes du BVG, mais contribue aussi à mieux faire connaître les techniques et les tendances de la profession».

Le personnel du BVG avait aussi des commentaires flatteurs : revue excellente, intéressante, très professionnelle; revue très utile et agréable à lire, etc. «Ne relâchez pas vos efforts» nous ont dit bien des lecteurs. «Une revue de qualité... un plaisir de la recevoir». *Opinions* est «une publication de première classe et je suis fier qu'elle sorte du BVG; c'est une des meilleures publications du Bureau».

Dans l'ensemble, les commentaires négatifs portaient sur le fait que la revue cherche à s'adresser à deux types de lecteurs : ceux de l'intérieur et ceux de l'extérieur. «Moins de commérage interne» a réclamé un abonné de l'étranger. «On dirait un bulletin de nouvelles internes sans grand intérêt pour les gens de l'extérieur» a renchéri un autre. Par contre, un membre du personnel du BVG s'est plaint que la revue était trop orientée vers la clientèle de l'extérieur; «il lui manque les petits détails et la simplicité d'une publication interne».



«Débordant d'enthousiasme et un moral à toute épreuve!»

Au cours de la dernière semaine de février, le directeur principal à la Direction des communications, Desmond Kimmitt, a visité Halifax et la région du sud-ouest de Terre-Neuve. L'objectif principal de sa visite était de rencontrer les employés du bureau régional de Halifax et de les interroger dans le cadre de son étude sur les communications au BVG. Il a profité de l'occasion pour tâter le pouls de la vérification intégrée des pêches de l'Atlantique dont il sera fait rapport dans le Rapport annuel du vérificateur général à la Chambre des communes de 1988.

par Desmond Kimmitt
directeur principal,
Direction des communications

C'est par la voie des airs que je me suis rendu à Stephenville, Terre-Neuve, en compagnie de John McCullough, directeur de l'équipe de Pêches et Océans. Une couche de neige couvrait le sol et la baie était entièrement gelée. L'aéroport de Stephenville est entouré de bâtiments qui ressemblent à des baraquements d'avant la Seconde Guerre mondiale. En fait, la ville pourrait servir de toile de fond au tournage d'un film de guerre en noir et blanc!

Hugh McRoberts, directeur principal, et Neil Maxwell, gestionnaire de vérification, nous y ont rejoints. Ils avaient quitté la terre ferme à bord d'un avion-patrouille des Pêches qui volait au ras des eaux, afin d'inspecter les navires de pêche français et canadiens. Nous nous sommes rendus en voiture jusqu'à Port-aux-Basques. La campagne prise en étau entre l'océan et les montagnes Long Range, est d'un magnifique dénuement. Tout au long de mon bref séjour là-bas, je me remémorais sans cesse la côte occidentale de l'Irlande, constamment balayée par le vent du large. A l'entrée de la ville, un panneau de bienvenue énumère les services disponibles pour les visiteurs de Port-aux-Basques. Comme les courants du Saint-Laurent empêchent la formation de glace à cet endroit, Port-aux-Basques est l'un des rares ports de pêche de l'Atlantique qui demeure ouvert tout l'hiver.

Nous avons été accueillis chaleureusement au bureau régional de Pêches et Océans. J'ai accompagné les inspecteurs dans leur examen des processus de préparation des filets, de classification et de congélation de la morue fraîchement débarquée. Cette tâche répétitive exige de la minutie et j'ai été surpris par le travail manuel intense qui est fourni dans les usines de transformation du poisson.

Le jour suivant, nous avons dû affronter des rafales de neige. Nous avons accompagné l'inspecteur Dave MacLennan dans sa visite des usines de transformation de Margaree et de l'Isle-aux-Morts, cette dernière ainsi nommée en raison des navires qui se sont échoués sur les rives rocailleuses de l'île.

La vérification des pêches de l'Atlantique par le BVG en est à l'étape préliminaire. J'ai été impressionné par le soin et le temps que Hugh, John et Neil mettent à essayer de comprendre la pêche et le travail du ministère. L'une des facettes qui est étudiée dans l'étude de la rentabilité du travail de vérification au BVG concerne le temps et les dépenses qui sont nécessaires pour la planification et la délimitation des vérifications d'optimisation des ressources. Quel travail de préparation cela demande-t-il? Après avoir observé les membres de l'équipe au travail, mon opinion est que, premièrement, leur profonde compréhension de l'entité à vérifier et leur sensibilité face aux problèmes que rencontre le ministère seront d'une valeur inestimable au cours de la vérification; et, deuxièmement, je pense que c'est seulement par ce travail soigné que nos vérificateurs peuvent identifier les questions importantes qui méritent leur examen

Merci!



La Direction des communications : (devant) Lynda Sayer, Eliane Gaudet, (derrière) Philip Hannan, Diane Vachon et Desmond Kimmitt.

Le sondage sur *Opinions*

Vos réponses à notre sondage ont été soigneusement dépouillées et nous vous sommes reconnaissants d'avoir été si nombreux à nous avoir retourné le questionnaire. Nous avons fait une liste de toutes vos suggestions et de vos commentaires, et nous avons déjà tenu compte de certains. Qui sait! Peut-être verrez-vous dans les prochains numéros des modifications que vous nous avez suggérées! D'autre part, la Direction des communications (qui publie Opinions) cherche à déterminer actuellement s'il répond bien aux besoins de ses deux groupes de lecteurs : le personnel du BVG et sa clientèle internationale. Les résultats de cette enquête risquent d'apporter à leur tour des changements à la présentation et au contenu de notre revue.

On trouvera ci-dessous quelques-uns des résultats de notre sondage.

Le questionnaire fut distribué le 19 janvier 1987 à 622 membres du personnel du BVG et posté à travers le monde à 2 179 lecteurs de l'extérieur. De ces 2 801 abonnés à Opinions, 1 073 renvoyèrent le questionnaire avant le premier mai, soit 38 p. 100. Les réponses des lecteurs internes se sont chiffrées à 259 (soit 41 p. 100) tandis que 814 abonnés de l'extérieur (37 p.100) nous firent parvenir leur questionnaire rempli.

Le questionnaire comportait essentiellement trois questions : Quelle proportion de la revue lisez-vous? Que lisez-vous? Pourquoi la lisez-vous? Deux autres questions très générales offraient aux lecteurs l'occasion de faire des commentaires sur tout autre aspect de la revue.

Les résultats indiquent que 50 p. 100 des répondants (479) lisent presque toute la revue, sinon toute – 55 p. 100 des lecteurs internes (144) et 47 p. 100 des lecteurs de l'extérieur (335).

Dans l'ensemble, les articles sur la comptabilité et la vérification sont les plus lus. Cette catégorie a recueilli 321 points et fut suivie par les articles sur la liaison avec le Parlement (181), les employés (166) et les techniques de vérification informatisée (114).

On doit cependant signaler que les réponses varient quelque peu selon que les lecteurs sont de l'intérieur ou de l'extérieur. Pour les abonnés de l'étranger, les trois sujets qui les intéressent le plus sont : comptabilité et vérification (249 points), liaison avec le Parlement (124) et techniques de vérification informatisée (114). Pour les lecteurs du Canada, les articles sur le personnel viennent en tête de liste (121 points), tandis que la comptabilité et la vérification sont au second rang avec les activités extra-professionnelles (72) et que les articles sur la liaison avec le Parlement arrivent bons derniers (57). Le nombre de lecteurs qui veulent en savoir davantage sur le BVG s'élève à 381. Être informé des tendances et des grandes questions de l'heure est ce que veulent 343 répondants. Parmi le personnel du Bureau, 113 se sont dit intéressés, avant tout, à connaître ce qui se passe au BVG; les lecteurs de l'extérieur, par contre, n'y accordent pas la même importance puisqu'ils placent ces questions en second (268). Pour eux, *Opinions* est un moyen de se tenir au courant des nouvelles orientations et des grandes questions du moment (285). Pour les membres du personnel, les articles sur les collègues et les activités extra-professionnelles sont secondaires (68).

Les 261 suggestions que nous ont fait parvenir nos lecteurs (178 externes et 83 internes) furent particulièrement révélatrices. Le mot vérification apparaît dans 104 commentaires, et 61 autres traitent de questions se rapportant à la vérification. Ces 165 répondants aimeraient voir des articles de nature plus technique. Par exemple, le vérificateur général du Liberia souhaite lire plus de textes sur la comptabilité et la vérification; celui de la Nouvelle-Zélande s'intéresse à la façon de vérifier les sociétés d'État et à tout ce qui touche l'optimisation des ressources. Le doyen de l'école d'administration de l'Université Western Ontario désire voir davantage d'articles sur la responsabilité du gouvernement à l'égard du Parlement.

Les membres du personnel du BVG réclament des articles captivants sur des aspects théoriques de la comptabilité et de la vérification. Sur le plan technique, ils aimeraient aussi en savoir plus sur les méthodes et les techniques de pointe mises au point par les équipes de vérification, et voudraient qu'on leur décrive les travaux qui se font à l'heure actuelle. Ils souhaitent également trouver dans *Opinions* des détails sur la composition des équipes de vérification.

La seconde question générale a surtout servi à nos lecteurs à exprimer leur

du Rapport du vérificateur général à la Chambre des communes, un processus complexe qui comprend une séance à huis clos avec la presse, un examen préliminaire du Rapport par les députés et une session à huis clos avec le CCP – tout cela en même temps!

Pour tenir le vérificateur général au courant, il faut, pendant que le Parlement est en session, passer en revue les débats de la Chambre des communes et du Sénat ainsi que d'autres documents parlementaires tels que les procès-verbaux de la Chambre et les horaires des réunions des comités. Il faut noter toute activité qui peut concerner le BVG et en avertir la direction.

Fournir au vérificateur général toute la documentation qu'il lui faut lorsqu'il est appelé à comparaître devant des comités parlementaires consiste d'abord à indiquer au directeur principal concerné quels sont les objectifs de la réunion et la stratégie que l'on doit adopter, puis à prévoir des rencontres avec le vérificateur général selon les questions à l'ordre du jour de la réunion et, enfin, à s'assurer qu'il aura en main toute la documentation dont il aura besoin à l'appui de son témoignage.

Le dépôt du Rapport annuel devant la Chambre des communes est un événement compliqué auquel sont mêlés les députés, la presse et la direction du BVG, et qui exige une préparation minutieuse en raison de la procédure parlementaire et de tous les éléments qui entrent en jeu. Le plan de coordination pour le dépôt du Rapport de 1986 comprenait six pages d'instructions détaillées qui s'adressaient à trente-cinq membres du personnel du BVG (y compris le vérificateur général), à sept groupes de la Chambre des communes (notamment les services de sécurité, le bureau du président, le restaurant parlementaire et le personnel du Comité des comptes publics) et à la tribune de la presse.

Chaque année, les divers directeurs principaux du Bureau nous demandent si le CCP va tenir des audiences au sujet du chapitre qu'ils ont rédigé dans le Rapport annuel. Et, naturellement, certains nous demandent : «Pourquoi le CCP n'a-t-il pas tenu d'audience a propos de mon chapitre?» Ce sont là des questions auxquelles on peut rarement donner de réponse précise.

Au fur et à mesure que les chapitres du Rapport annuel sont rédigés, la Direction de la liaison avec le Parlement les étudie pour déterminer ce qui peut présenter un intérêt pour les parlementaires et, surtout, pour les membres du CCP. On essaie ainsi d'évaluer la réaction des médias, le contenu des principales constatations et l'intérêt que celles-ci peuvent avoir pour les contribuables en général.

Sur les quatorze points «prioritaires» du Rapport de 1986, le Comité en a étudié six. Il a par ailleurs tenu des audiences pour s'assurer que les ministères tenaient bien les promesses qu'ils avaient faites au CCP lors d'audiences précédentes et effectuaient les changements recommandés. Il a également passé en revue les Comptes publics du Canada. Cette année, le CCP s'est efforcé de planifier ses audiences longtemps à l'avance et cela nous a bien aidé.

Si la Direction de la liaison avec le Parlement n'effectue pas un travail de gestion à proprement parler, du moins offre-t-il un service essentiel à notre principal client, le Parlement. Il joue également un rôle important dans ce processus essentiel qu'est le contrôle des dépenses publiques.



La Direction de la liaison avec le Parlement se compose de Mark Hill, directeur principal, Christiane Dery, secrétaire, et Pat Forsberg, adjointe.



Mark Hill et Pat Forsberg assistent à une audience du CCP sur les Comptes publics du Canada. Le directeur principal aux Affaires publiques, Maurice Cutler, et le directeur principal Martin Wickham sont aussi présents.

améliorations ou modifications pourraient rendre le CCP plus efficace? Afin de connaître ce que des comités comme le nôtre font dans d'autres pays, des membres du CCP, de même que le vérificateur général et le directeur principal du BVG chargé de la liaison avec le Parlement, se sont rendus à Washington, en septembre 1985, et à Londres, en février 1986.

À Washington, on leur a expliqué le fonctionnement du célèbre *Government Operations Committee* qui comprend sept sous-comités et emploie quatre-vingt-quatre personnes. Il n'y a aucun doute que leur système et le nôtre sont bien différents. À Londres, par contre, on a retrouvé un comité de type parlementaire comparable au nôtre, qui se base sur les rapports du vérificateur général et du contrôleur général et qui fonctionne selon un horaire bien établi.

Le voyage à Washington a permis d'observer le fonctionnement efficace des sous-comités. En fait, ce sont les sous-comités qui font le gros travail, le comité plénier ne se réunissant que de temps en temps. Il fallut conclure, toutefois, qu'avec huit membres seulement, le comité canadien ne se prêtait pas bien à cette formule.

À Londres, les Canadiens ont pu admirer la façon dont le comité britannique réussit à préparer un plan de travail et un emploi du temps des plus détaillés. Ils ont découvert que ceci est possible au Royaume-Uni parce que le contrôleur général et le vérificateur général peuvent déposer des rapports périodiquement. Contrairement à la coutume canadienne où le vérificateur général présente son rapport une fois par année, son homologue britannique en dépose un presque chaque semaine pendant la période où la Chambre siège.

Un autre aspect intéressant du système britannique est le débat d'une journée que la Chambre des communes réserve aux rapports du Comité des comptes publics. Par ailleurs, la Commission des comptes publics, un organisme non parlementaire composé de députés, examine les dépenses et le fonctionnement du Bureau du contrôleur général et du vérificateur général.

À son retour au Canada, le Comité a présenté un rapport à la Chambre, dans lequel il a recommandé que les prévisions budgétaires du Bureau du vérificateur général soient soumises à l'examen du Comité des comptes publics. Et c'est ainsi qu'en mars dernier, le Comité eut deux réunions avec le vérificateur général pour discuter de son budget. Il ne fait aucun doute que ceci a été utile et profitable.

Le Conseil canadien des Comités des comptes publics

Une autre facette intéressante des Comités des comptes publics est l'existence du Conseil canadien des Comités des comptes publics. Ce Conseil, qui se compose des représentants des treize comités canadiens (fédéral, provinciaux et territoriaux), se réunit chaque année pour discuter de questions qui intéressent chacun d'eux.

La neuvième rencontre du Conseil se tiendra cette année à Québec du 5 au 9 juillet. Ce Conseil unique en son genre – il n'existe pas d'autre groupe de législateurs fédéraux-provinciaux-territoriaux semblable – offre une excellente occasion de discuter des questions de responsabilité financière. Des opinions et des points de vue différents donnent souvent lieu à des débats très animés.

Mentionnons également que ces rencontres ont lieu au même moment et au même endroit que la réunion annuelle des vérificateurs législatifs. Les deux groupes discutent séparément de leurs propres affaires, mais une demi-journée est réservée à une session conjointe avec les parlementaires.

Les joies du métier

Après tout cela, il me faut dire que ce n'est pas désagréable d'être greffier du Comité des comptes publics. C'est même amusant parfois. Même si personne n'a eu vraiment envie de devenir greffier du Comité des comptes publics, je pense qu'après quelque temps dans le poste, on s'y fait. On apprend même à l'aimer! Peut-être est-ce pourquoi le Comité n'a eu que trois greffiers au cours des dix-huit dernières années! Ce n'est pas qu'on manquait de candidats pour les remplacer, c'est plutôt que ces greffiers étaient heureux à leur poste.



La Direction de la liaison avec le Parlement

par Mark Hill, directeur principal
Direction de la liaison avec le Parlement

La Direction de la liaison avec le Parlement n'est pas bien grande. Elle se compose du directeur principal, d'une adjointe administrative (Pat Forsberg) et d'une indispensable secrétaire (Christiane Dery).

Mais nous croyons que nous sommes efficaces (l'an dernier, le vérificateur général et ses hauts fonctionnaires ont reçu près de 2 000 demandes de renseignements concernant les activités parlementaires, bien souvent par téléphone) et que nous faisons bien notre travail (jusqu'ici le vérificateur général n'a pas été appelé à comparaître devant la Chambre des communes.)

Notre mandat comporte trois volets :

- tenir le vérificateur général et ses adjoints au courant de ce qui se passe sur la colline parlementaire;
- faire en sorte que le vérificateur général ait en main les documents d'information nécessaires lorsqu'il est convoqué devant le Comité des comptes publics (CCP) ou, à l'occasion, devant d'autres comités parlementaires;
- coordonner chaque année le dépôt

du vérificateur général – sont bien établis. Mais les systèmes ne sont rien sans les êtres humains. Le Comité a la bonne fortune d'avoir à son service deux attachés de recherche de la Bibliothèque du Parlement, Eric Adams, comptable agréé, et Tom Wileman, économiste. Le fonctionnement du Comité n'a pas de secret pour eux et leur expertise s'est révélée fort utile au cours des délibérations. Comme ils sont au service du Comité depuis bien des années, ils ont assuré la continuité qui était indispensable à ses travaux durant plusieurs législatures.

La composition du Comité est tout aussi importante pour la continuité de ses travaux. Or, les dernières élections de 1984 ont amené à la Chambre cent cinquante-neuf nouveaux députés et, sur les huit qui composent actuellement le Comité des comptes publics, deux seulement avaient un siège au Parlement avant 1984. L'une de ces personnes est Mme Aideen Nicholson (Libéral, Trinity) la présidente actuelle du Comité. Sa vaste expérience parlementaire représente un apport important à la direction du CCP. Stan Hovdebo (NPD, Prince-Albert) est le seul autre député à faire le pont avec le Parlement précédent. Quant aux autres membres du Comité, la plupart y siègent depuis novembre 1984 et ont maintenant un bon bagage de connaissances.

Visite du CCP à Washington et à Londres

Les réformes introduites au Parlement au cours des dernières années ont profondément modifié la Chambre des communes et ses comités. Le mandat des comités a été élargi pour leur permettre d'enquêter dans les domaines qui relèvent de leur compétence. On a réduit le nombre de membres qui y siègent et leur composition est désormais plus stable. Le Comité des comptes public a lui aussi changé, mais pas autant que d'autres. Étant donné que les Comptes publics du Canada et les Rapports du vérificateur général lui sont automatiquement renvoyés, son mandat est resté intact. Malgré tout, lorsqu'on a remanié le Règlement de la Chambre, les membres du Comité se sont dit que le moment était venu de faire une autocritique et de passer son fonctionnement en revue. Quelles



Richard Rumas, greffier du Comité permanent des Comptes publics, est responsable de la procédure et coordonnateur des conseillers et des attachés de recherche.



Eric Adams, comptable agréé, est l'un des deux attachés de recherche du CCP qui fournissent leur expertise lors des délibérations du Comité des comptes publics.



Henry de Souza, directeur principal, revoit les détails de la vérification intégrée du ministère de l'Agriculture avec les attachés de recherche du CCP, Eric Adams et Tom Wileman.

Les produits toxiques
Tony Roman : Pouvez-vous dire à ce Comité que les mesures qui s'imposaient ont été prises, que les infractions mentionnées par le vérificateur général ne sont plus commises et que tout est rentré dans l'ordre?

Le ministère explique les mesures qui ont été prises.

La recherche
Don Ravis, député : Cherchons-nous à protéger nos découvertes ou en faisons-nous cadeau à tout le monde?

Le ministère ne donne pas de réponse directe mais indique qu'il envisage des possibilités.

Délégation de pouvoir
Alan Redway : Voulez-vous dire que vous devez consulter chaque fois que vous voulez prendre une décision?

Le ministère : Ce qui est délégué au ministre et au sous-ministre pourrait être simplifié. Mais il faut faire une distinction entre la politique et l'administration des bons de taxi.

Alan Redway : Dans notre système de gouvernement, on compte que les hauts fonctionnaires informent complètement les ministres et leur indiquent les conséquences de leurs décisions; s'ils ne le font pas, on peut s'attendre à de sérieuses difficultés. N'est-ce pas ce qui a été fait dans le cas du Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest?

Le ministère : Oui. Mais on n'a pas toujours eu toute l'information.

Alan Redway : Qu'aurait fait le ministre s'il avait décidé par la suite de ne pas approuver ce programme? Quelqu'un aurait-il plongé dans ses poches et remboursé 185 millions de dollars au Trésor public?

Pour le ministère, la question n'était pas de payer 185 millions de dollars plus ou moins. D'ailleurs, le ministre a depuis approuvé la méthode de calcul des versements (comme le vérificateur général estimait que cela devait se faire aux termes de la loi).

Mesure du rendement.
Le sous-ministre a parlé assez longuement des activités entreprises pour mesurer le rendement et a conclu que, dans ce domaine, on laisse beaucoup de place au jugement. La présidente du CCP s'est alors tournée vers le vérificateur général et lui a demandé : «Puisque vous avez mis le doigt sur certains cas et que vous pensez que les indicateurs de rendement permettraient d'en arriver à un jugement, auriez-vous l'amabilité de préciser votre pensée?»

Le vérificateur général a fourni une explication et un exemple en spécifiant les exigences de la loi.

Tony Roman : En s'appuyant sur ces indicateurs économiques, dans quel état est le secteur agricole de ce pays?

Le ministère : Le secteur se porte relativement bien, mais il est à la merci de forces que les producteurs ne peuvent pas maîtriser et que, dans une grande mesure, le gouvernement de ce pays ne peut lui-même maîtriser.

En conclusion
Il est remarquable que le ministère de l'Agriculture se soit engagé à effectuer des améliorations dans le cadre de son obligation de rendre compte. Le ministère semble prendre très au sérieux nos constatations et il a inclus les résultats de la vérification intégrée dans son plan de gestion.

Rendre des comptes et effectuer des changements occasionnent des désagréments. Il semble que le ministère de l'Agriculture l'admette, non seulement au cours du processus de vérification, mais aussi dans son approche de la planification stratégique et de la gestion des programmes. Lorsque le Bureau du vérificateur général effectuera son examen de suivi en 1988, on verra si ces actions ont porté fruit. Si le sous-ministre de l'Agriculture a été mis à l'épreuve au cours des audiences du CCP, la souffrance n'a été que de courte durée. Ce qui va durer, par contre, et ce qui est le plus important, c'est que les programmes seront mieux gérés.

Nous estimons que les deux objectifs établis par l'équipe de vérification pour sa participation aux audiences du CCP ont été atteints. On nous a laissé entendre que le Comité des comptes publics présentera un rapport à la Chambre des communes sur ses audiences avec le ministère de l'Agriculture.



Les coulisses du Comité des comptes publics

par Richard Rumas
greffier du Comité permanent des comptes publics

Connaissez-vous quelqu'un qui ait jamais eu envie d'être greffier du Comité des comptes publics? Personnellement, je n'y tenais pas tellement. Tout le monde m'avait dit que cela n'avait rien de fascinant de regarder des colonnes de chiffres, page après page, dans les Comptes publics du Canada, ni de lire la prose du Rapport du vérificateur général. Malgré tout, on constate que ce Comité n'a eu que trois greffiers au cours de ses dix-huit années d'existence, et qu'ils n'ont quitté leur poste que parce qu'ils avaient atteint l'âge de la retraite. Peut-être n'y a-t-il pas d'autre moyen de quitter ce poste!

Quoi qu'il en soit, j'ai accepté ces fonctions, et je dois dire que je ne le regrette pas. Le Comité ne s'occupe pas toujours de sujets ennuyeux; au contraire, il étudie tout un éventail de questions qui vont de la passation de contrats à l'aide au développement. En fait, il peut être saisi de n'importe quel sujet, du moment qu'il s'agit d'obligation de rendre compte.

Un des avantages qu'il y a à devenir greffier du CCP, c'est qu'on hérite d'un système bien rodé. Les dossiers ont été soigneusement classés, les méthodes de production de documents et de rapports sont au point et les contacts – notamment avec le Bureau

l'incertitude qui règne au sujet de leurs objectifs rendent la situation encore plus confuse;

- la nécessité de fournir au ministre les données et les analyses voulues pour qu'il soit bien conscient des répercussions financières des décisions qu'il prend;

- l'inaction du ministère à la suite des constatations de la vérification de 1982;

- le besoin d'améliorer la façon dont le ministère rend compte de ses activités au Parlement

Pour sa part, le sous-ministre a indiqué dans sa déclaration que le ministère de l'Agriculture :

- a pris des mesures à la suite des recommandations du vérificateur général et qu'il continue à en prendre

- accueille à bras ouverts les observations du vérificateur général;

- a des ressources en réserve mais n'est pas parfait;

- a entrepris des modifications d'ordre organisationnel pour améliorer les liens entre les programmes et pour aborder de façon plus soutenue la question du revenu des agriculteurs;

- est en train de répartir, entre six groupes de produits primaires, les divers intervenants de l'industrie agricole et s'efforce de formuler pour chacun d'eux des plans à long terme.

Le sous-ministre a exposé brièvement ce que son ministère fait dans d'autres domaines : recherche, produits toxiques, politique laitière, taux d'assurance-récolte et approvisionnement en eau dans les Prairies. Il n'a pas manqué de souligner la confiance qu'il a dans les programmes et dans le personnel de son ministère.

Étant donné que le ministère de l'Agriculture était appelé à rendre compte de ses programmes, c'est le sous-ministre qui eut le plus souvent la parole pendant les audiences du Comité.

Le vérificateur général, qui avait déjà soumis son rapport au CCP, était là pour faciliter les rapports entre le ministère et le Parlement.

Les audiences

L'interrogatoire fut soutenu et parfois très animé, comme le montrent les exemples suivants. Mais ces extraits du procès-verbal du Comité font surtout ressortir les préoccupations des membres du CCP et résument les réponses du ministère

Mesures de suivi

Aideen Nicholson, présidente du CCP : Nous acceptons volontiers ce que vous nous dites et que vous allez donner suite sans attendre aux recommandations faites par le vérificateur général en 1982; mais vous comprenez que le Comité a déjà entendu de telles promesses et qu'il lui faut cette fois des garanties.

Le ministère de l'Agriculture : Le sous-ministre donne l'assurance au Comité que tous les efforts seront faits.

Alan Redway, député : On dirait que le ministère mute ses gens juste avant qu'une vérification ne soit faite, si bien que personne n'est responsable de ce qui s'est fait précédemment.

La présidente : Avez-vous un système bien conçu pour évaluer les programmes et recommander des modifications législatives, si besoin est?

Le ministère : Oui, mais on est en train de l'améliorer.

Bill Attewell, député (membre substitut) : Le rapport du groupe de travail Nielsen faisait remarquer que les programmes du ministère de l'Agriculture avaient encore quelque chose d'archaïque. Avez-vous lu le rapport? Qu'avez-vous fait à cet égard?

Le ministère : Oui, nous l'avons lu maintes fois. Un rapport sur les mesures prises a été déposé devant le Comité des comptes publics.

Achat de terrain

Alan Redway, député : Il y avait trois autres terrains disponibles, mais le ministère choisit d'acquérir celui de 67 acres pour la somme de 839 800 $, soit près d'un demi-million de dollars de plus que le montant de l'évaluation. Comment expliquez-vous cela?

Le ministère : Pas de réponse claire et nette

Alan Redway : Il me semble inconcevable que le ministère soit allé acheter le terrain de 67 acres alors que la décision avait été prise d'acquérir celui de 21,5 acres et que cette décision n'avait jamais été contestée

Le Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest

Tony Roman, député : Le vérificateur général prévoyait que le déficit pourrait atteindre 100 millions d'ici novembre 1986 (il est maintenant de 850 millions en avril 1987). Ce problème crucial a-t-il été résolu?

Le ministère : C'est en cours. Le sous-ministre explique que la question est de savoir combien de temps le gouvernement va permettre au Trésor public d'éponger ce déficit. «On le saura quand le Cabinet aura passé en revue les propositions formulées à la suite de l'examen du programme.»

Une politique nationale

Robert Layton, député (membre substitut) : Le ministre ou le ministère a-t-il l'intention de formuler une sorte de politique agricole nationale qui fasse l'assentiment des provinces?

Le ministère : Oui.

Tony Roman : Je crois qu'on se doit d'agir vite et de conjuguer tous nos efforts parce que la situation internationale est en pleine évolution.

Le ministère : Tout prend du temps! Au ministère même, on est limité. Ainsi, dans le domaine de la recherche, 50 p. 100 des travaux sont faits ailleurs; les scientifiques sont des spécialistes et ne peuvent pas être recyclés du jour au lendemain; et il faut du temps pour rajeunir un personnel scientifique qui avance en âge.

La présidente : Pourriez-vous aider ce Comité à comprendre comment une nouvelle stratégie agricole nationale intégrera les programmes occasionnels d'aide, comme l'aide aux éleveurs en cas de sécheresse, et les programmes permanents tels que l'assurance-récolte?

Le ministère fournit une explication et fait savoir que ceci est en cours de réalisation.



Paul Ward, vérificateur général adjoint, et Henry de Souza, directeur principal, donnent au vérificateur général Ken Dye des informations sur les programmes et les dépenses du ministère de l'Agriculture.



Le vérificateur général Ken Dye et le directeur principal Mark Hill (au centre et à droite) écoutent le directeur principal Henry de Souza lors de la présentation des résultats de la vérification intégrée du ministère de l'Agriculture.



Le vérificateur Danny Foster et le directeur Trevor Shaw participent aux deux audiences du CCP sur le ministère de l'Agriculture.

mesures; les domaines qui présentent un intérêt particulier; un examen de la gestion du ministère, de l'organigramme et des programmes; et un exposé sur l'évolution actuelle de l'agriculture.

Des documents d'information furent aussi préparés pour les sessions de travail avec les attachés de recherche du CCP. On y discuta du moment, de l'ampleur et des constatations de la vérification ainsi que des particularités des programmes du ministère. Le personnel du CCP eut ensuite des rencontres avec les fonctionnaires du ministère pour connaître leur point de vue. Après quoi, les attachés de recherche recommandèrent aux membres du Comité certains sujets qui pourraient faire l'objet de questions. Les membres se sont intéressés aux constatations du vérificateur général et aux grandes questions du jour telles que les faillites agricoles, la chute du prix des grains, la baisse de revenu des agriculteurs, la dégradation des sols et la recherche en agriculture. Par ailleurs, comme un débat d'urgence sur ces mêmes questions s'était tenu en Chambre juste avant la première audience du CCP, on pouvait s'attendre à ce que le sujet suscite un vif intérêt.

Avant chacune des audiences, Paul Ward, vérificateur général adjoint, Henry de Souza, directeur principal, et Trevor Shaw, directeur, ont informé le vérificateur général des coûts et des programmes du ministère. Les autres membres de l'équipe de vérification, Sam Gelman, Rona Shaffran, Danny Foster et Fred Ermuth, ont assisté aux audiences et tous ont pris des notes au fur et à mesure qu'elles se déroulaient.

Les déclarations préliminaires

Dans sa déclaration préliminaire au CCP, le vérificateur général a exposé les points sur lesquels le ministère devrait porter son attention, notamment :

- la façon dont les programmes sont planifiés et financés;

- le fait que les diverses directions générales se considèrent comme des entités indépendantes et non comme des éléments d'une stratégie commune, et que le manque de lien précis entre les programmes et

Huntington-Lachance, «les changements structurels et les stimulants n'auront aucune influence sur les parlementaires si eux-mêmes n'adoptent pas une nouvelle attitude. Nous, les parlementaires canadiens, ne demandons pas au système de rendre des comptes, et les contribuables commencent à se demander s'ils sont vraiment bien representes [..].

> «Le Bureau du vérificateur général, le Bureau du contrôleur général et le Comité permanent des comptes publics, de concert avec l'administration, nous ont fait entrer dans l'ère de la vérification intégrée.
>
> «Nous avons ajouté au budget des dépenses une nouvelle Partie III qui présente de façon plus pratique les renseignements financiers et qui permet aux ministres de mieux répondre des dépenses effectuées dans leur sphère d'activité. Tout ceci est en place; il ne reste plus au parlementaire... qu'à jouer son rôle et à boucler la boucle.»

Pendant les années de vaches grasses, le Canada, comme toutes les démocraties occidentales, a haussé ses dépenses. Les politiciens et les fonctionnaires étaient fiers de développer de nouveaux programmes et de faire bénéficier la population d'avantages accrus. La créativité et l'innovation étaient en vogue et le contrôle des dépenses était loin de préoccuper les esprits. La récession qui a suivi a éveillé la nécessité de réduire nos dépenses même si cela est vu par certains comme un phénomène trouble-fête.

Nous devons nous convaincre que «faire plus avec moins» est un défi qui fait appel à la créativité et que des gens avisés peuvent créer des politiques qui serviront les Canadiens et protégeront leur portefeuille. Les économies de bouts de chandelles sont inutiles; des analyses intelligentes et des évaluations approfondies permettent de faire des choix sensés et d'être plus souple face aux situations nouvelles. La créativité, l'innovation et la considération pour les valeurs humaines sont plus que jamais nécessaires Elles sous-entendent que nous nous préoccupons du contribuable non seulement pour aujourd'hui mais aussi pour demain.

Le ministère de l'Agriculture

Le Comité des comptes publics étudie un chapitre du Rapport annuel

par Trevor Shaw, directeur, Opérations de vérification

Le numéro d'*Opinions* d'octobre□novembre 1986 portait sur la vérification intégrée du ministère de l'Agriculture. Les résultats de cette vérification ont été publiés dans le *Rapport du vérificateur général à la Chambre des communes* de 1986. Le ministère fut convoqué devant le Comité des comptes publics de la Chambre des communes les 28 et 30 avril 1987.

L'appel du CCP

En mars 1987, le Comité des comptes publics (CCP) a demandé au ministère de l'Agriculture d'envoyer des représentants aux deux réunions du mois d'avril au cours desquelles le chapitre 8 du Rapport du vérificateur général de 1986 allait être étudié.

Le ministère s'est préparé à la hâte pour la «journée des comptes» sur la colline parlementaire. Il a mobilisé du personnel et rassemblé toute l'information possible sur les actions prises à la suite des constatations de la vérification intégrée de 1986. Des résumés ont été rédigés pour le sous-ministre et on a sollicité l'aide du Bureau du vérificateur général du Canada.

On a dû rappeler l'équipe de vérificateurs qui avaient travaillé à l'Agriculture et qui s'étaient dispersés. Ils reçurent pour mission de se rafraîchir la mémoire et de se tenir prêts.

Préparation en vue des audiences

Mark Hill, le directeur principal chargé de la liaison avec le Parlement, a préparé une liste contenant dix-sept tâches à effectuer avant l'audience du CCP. Le travail de centaines d'heures de vérification devait maintenant être résumé et présenté de façon à permettre au vérificateur général de répondre aux questions du Comité. Mais il nous fallait tout d'abord formuler nos propres objectifs pour ces audiences. Nous en avons déterminé deux :

- aider le CCP à obtenir du ministère qu'il s'engage à effectuer des améliorations;
- améliorer l'obligation de rendre compte au Parlement en encourageant la divulgation du coût des programmes et des indicateurs significatifs de rendement.

La réalisation de ces objectifs allait être la dernière étape d'un long processus qui avait débuté deux ans plus tôt.

Notre équipe a renoué les liens qui s'étaient établis avec le ministère au cours de la vérification. À la demande des hauts fonctionnaires du ministère, nous leur avons fait part de nos commentaires sur le rapport qu'ils allaient déposer devant le Comité. Nous avons également passé plusieurs heures à expliquer à la nouvelle direction du ministère les résultats de la vérification intégrée et à déterminer si les mesures qu'elle voulait prendre allaient dans le sens de nos recommandations.

Documents d'information préparatoires

Un cahier contenant des documents et des renseignements pertinents fut ensuite compilé à l'intention du vérificateur général et de ses hauts fonctionnaires selon la présentation normalisée adoptée par la Direction de la liaison avec le Parlement. Ce cahier contenait la déclaration préliminaire du vérificateur général et celle du ministère de l'Agriculture; les principales constatations de notre Rapport annuel; les mesures prises par le ministère en réponse à nos recommandations et les commentaires du Bureau sur ces

censés examiner les budgets et faire rapport avant le 31 mai. Lorsqu'un comité ne présente pas de rapport, la Chambre considère que le budget des dépenses a été approuvé et qu'un rapport a été soumis. Le nombre de jours consacrés à l'étude des prévisions budgétaires n'y sont pas exclusivement réservés et le nombre de réunions varie d'un comité à l'autre et d'une année à l'autre.

Le nouveau système a, certes, allégé la tâche de la Chambre, mais on lui fait quand même des reproches. Certains estiment que le taux de roulement des membres des comités est si élevé qu'il est pratiquement impossible à un député de bien connaître les prévisions budgétaires d'un ministère en particulier. Depuis que les budgets des dépenses sont renvoyés aux comités permanents, il est plus difficile d'avoir une vue d'ensemble des dépenses du gouvernement.

Une simple formalité

L'adoption des prévisions budgétaires par la Chambre se fait en adoptant un projet de loi de crédits, mais comme ce projet porte entièrement sur des budgets qui ont déjà été approuvés, il s'agit là d'une simple formalité. Et c'est pourquoi bien des députés ne sont pas d'accord avec cette façon d'approuver des dépenses de plusieurs milliards de dollars, surtout lorsqu'ils savent bien que certains budgets n'ont pas été examinés en détail et qu'aucun rapport n'a été soumis à la Chambre.

Dans un rapport supplémentaire paru en 1975, le vérificateur général demandait que l'on effectue une étude complète de la façon dont sont présentés les budgets des dépenses et les renseignements à l'appui, et que l'on recommande des mesures pour en faciliter la lecture et permettre un meilleur contrôle des dépenses ministérielles par le Parlement. Dans son rapport de novembre 1975, il faisait savoir que la gestion et le contrôle financiers des ministères et des organismes fédéraux laissaient beaucoup à désirer.

Le 28 juin 1977, on modifiait le Règlement de la Chambre pour y ajouter une disposition prévoyant le renvoi automatique du Rapport du vérificateur général au Comité des comptes publics dès son dépôt devant la Chambre.

Le 12 avril 1978, le Comité des comptes publics publiait un rapport dans lequel il réclamait des modifications à la *Loi sur l'administration financière* ainsi que d'autres changements pour permettre au Parlement de mieux contrôler les finances des sociétés d'État. Le 23 mars 1979, ce même Comité demandait l'adoption d'un nouveau mode de présentation des budgets des dépenses et son application dès 1981-1982 dans l'ensemble de l'administration publique, conformément aux recommandations présentées par le vérificateur général en 1978.

Un rapport, daté du 8 novembre 1982 et préparé pour le Comité spécial du règlement et de la procédure par le député Ron Huntington (ancien président du Comité des comptes publics) et par le député Claude-André Lachance, insistait également sur la nécessité d'avoir un meilleur contrôle.

> «En l'espace de six ans (de 1975-1976 à 1981-1982), les dépenses publiques sont passées de 38,2 milliards à 65,5 (sic) milliards de dollars. C'est là une augmentation de 27,4 milliards, soit 42 p. 100. Sur les 65,6 milliards de dollars dépensés en 1981-1982, 35,2 milliards ont servi à payer des dépenses statutaires telles que la dette publique, la Sécurité de la vieillesse, les transferts fiscaux, les allocations familiales, l'assurance-chômage et l'assurance-maladie. Il restait donc 30,4 milliards à approuver après un examen attentif des budgets des dépenses par les parlementaires.
>
> «[...] Le Parlement compte 282 députés et 104 sénateurs. C'est à ces 386 représentants qu'il incombe de passer au crible les dépenses de l'État. Et pourtant, ils ne sont en fait qu'un tout petit nombre à examiner à la loupe les dépenses proposées et celles qui ont déjà été engagées. Si l'on ne compte pas les délibérations du Comité des comptes publics, nos représentants ont passé environ 400 heures à étudier comment étaient affectés les 65 milliards du budget total, y compris les 35 milliards de crédits statutaires. [...] Paradoxalement, plus les dépenses ont augmenté... moins le Comité y a consacré de temps.
>
> «Les comités permanents qui étudient les budgets des ministères examinent rarement, sinon jamais, l'évolution des dépenses passées ni l'écart qu'il peut y avoir entre les sommes effectivement dépensées et les crédits approuvés au départ.
>
> «À la croissance de l'administration publique et à l'augmentation étourdissante des dépenses n'a pas correspondu une augmentation des ressources du Parlement pour lui permettre d'effectuer le surplus de travail.
>
> «Par ailleurs, aucun comité parlementaire n'a l'occasion d'examiner les rapports qui existent entre chacun des plans de dépenses et l'ensemble des prévisions budgétaires.»

Une autre salve de réformes

Mai 1987 marque une étape importante dans le renforcement du système des comités. Il y a maintenant plus d'argent pour effectuer des études; les comités ont davantage de pouvoirs et sont plus en mesure de déclencher des enquêtes; les comités sont plus petits (mais le problème des substituts n'est pas réglé); les renseignements financiers fournis au Parlement sont bien meilleurs, même s'il reste encore beaucoup à faire; les comités législatifs *ad hoc* peuvent désormais se consacrer aux projets de loi et, de cette façon, laisser davantage de temps aux comités permanents pour s'occuper d'autres travaux (tout le monde n'est pas satisfait de cette solution).

Cette dernière salve de réformes n'a pratiquement pas eu d'effet sur le Comité des comptes publics, qui avait déjà le pouvoir de déclencher des enquêtes sur toute question soulevée dans le Rapport du vérificateur général ou par les Comptes publics du Canada, et qui était déjà doté de son propre personnel de recherche – en plus de pouvoir compter sur l'expertise du personnel du Bureau du vérificateur général.

Tout importante que soit la réforme parlementaire, elle ne peut remplacer l'intérêt que montrent les parlementaires et les fonctionnaires, ni les efforts qu'ils font. Comme le dit si bien le rapport



Aideen Nicholson

membres du Comité des comptes publics devaient être certes cordiaux mais dénués de toute courtisanerie *(cordial but not cosy)*. L'expression anglaise a d'ailleurs été choisie comme titre d'un excellent ouvrage sur l'histoire du Bureau du vérificateur général.

Tout comme votre travail et le mien, les programmes publics et leur administration deviennent plus complexes et plus sophistiqués. L'époque où des noms de chevaux apparaissait sur les listes de paie est depuis longtemps révolue. En tant que députée du Parlement, je ne trouve guère, s'il en est, de preuves de corruption

Nous faisons face à un problème de responsabilité partagée qui rend difficile la tâche de pointer les véritables responsables et nous vivons à une époque où les contribuables veulent savoir qui paie pour les programmes gouvernementaux.

Notre but devrait être d'en arriver à ce que tous ceux qui administrent la chose publique – députés ou fonctionnaires – se sentent personnellement responsables de la gestion économique, efficiente et efficace des deniers et des ressources de l'État.

La responsabilité personnelle est essentielle non seulement pour des raisons financières mais aussi pour protéger et faire progresser la démocratie. La liberté démocratique et l'égalité parlementaire que nous voulons n'exigent rien de moins.

Rehausser la qualité des débats

La réforme parlementaire et le système des comités

par Aideen Nicholson,
députée (Libéral, Trinity)
présidente du Comité permanent des comptes publics

La réforme de la procédure et des pratiques parlementaires peut être un moyen de rehausser la qualité des débats, de rendre le gouvernement plus attentif et plus responsable, de formuler de meilleures politiques et de meilleures lois et de rendre l'administration plus efficace. Rien d'étonnant donc à ce que cette question intéresse les parlementaires et les mordus de la chose parlementaire.

La plupart des projets de réforme concernent le système des comités car, après la Seconde Guerre mondiale, nombreux furent les députés qui pensèrent qu'un bon système de comités permanents allait renouveler et revitaliser la Chambre des communes.

Comité spécial de la procédure et de l'organisation

La vague des propositions de réforme ne commença vraiment qu'après les élections de 1963. On créa alors un Comité spécial de la procédure et de l'organisation qui, dans son quinzième rapport déposé à la Chambre le 14 décembre 1964, recommanda un rôle entièrement nouveau pour les comités permanents. Il proposait en effet la création de comités permanents spécialisés assez petits dont la composition demeurerait aussi stable que possible durant toute une législature et qui auraient le pouvoir de mener des enquêtes. Malgré l'appui des députés de tous les partis, les recommandations du Comité spécial furent rejetées par la Chambre.

En juin 1965, on effectua des changements provisoires aux comités permanents; ces changements furent entérinés après les élections de 1968. Ces modifications, qui n'allaient pas aussi loin que le recommandait le rapport de 1964 du Comité spécial, permirent cependant aux comités permanents d'avoir plus d'influence et d'autonomie

Dans les années 1980, les projets de réforme des comités se sont invariablement penchés sur les mêmes questions : comment réduire le nombre de comités? Comment réduire le nombre de députés qui siègent aux comités et décourager les remplacements? Les comités ne devraient-ils pas pouvoir mener des enquêtes sans l'autorisation de la Chambre?

L'étude des prévisions budgétaires

Le Parlement a un rôle-clé à jouer dans la façon de percevoir et de dépenser l'argent des contribuables, mais nombreux sont les députés qui ne sont pas satisfaits de la situation actuelle. Chaque année, l'autorisation de dépenser figure dans les projets de loi de crédits mais, avant qu'ils ne soient présentés, certaines conditions doivent être remplies. Il faut notamment procéder à l'étude des prévisions budgétaires. Le mode d'affectation des crédits est indicatif de la façon dont le gouvernement conduit les affaires de l'État et son examen donne l'occasion à tous les députés de juger du rendement de chaque ministre ou des résultats des politiques gouvernementales. Cet exercice devrait permettre aux députés d'avoir une vue d'ensemble des dépenses publiques et de leur augmentation d'année en année.

Conformément au règlement qui était en vigueur jusqu'en décembre 1968, toute demande de subsides (budget principal, crédits provisoires, budget supplémentaire) était examinée par un comité plénier de la Chambre, connu sous le nom de Comité des subsides. Depuis 1969, le budget des dépenses de chaque ministère est renvoyé au comité permanent qui lui est rattaché dès qu'il est déposé devant la Chambre, le 1er mars ou avant. Les comités sont

communes, tente de résoudre les problèmes décelés par le vérificateur général. Le Comité s'intéresse surtout aux questions d'économie et d'efficience, plutôt qu'aux politiques et aux plans de l'administration fédérale. Cette orientation est un facteur qui explique l'esprit relativement non partisan du Comité.

Au Canada, comme dans toute démocratie, le contrôle des deniers publics est la prérogative exclusive du Parlement. Les contribuables croient parfois que le gouvernement gaspille leurs deniers et les utilise sans tenir compte de leurs désirs et du fait qu'ils travaillent fort pour gagner l'argent qu'ils versent en impôts.

Plus le Parlement pourra faire la preuve que les programmes de l'État sont mis en oeuvre avec un souci d'économie et d'efficacité, plus la population approuvera ces derniers, convaincue qu'il y a utilisation optimale des impôts prélevés. Comme Sonja Sinclair le soulignait dans son livre sur l'histoire du Bureau du vérificateur général, la démocratie est sans doute davantage menacée par ses carences internes que par ses ennemis de l'extérieur. Sa survie à long terme peut dépendre de son aptitude à se regénérer, à prouver que l'obligation de rendre compte des entités de l'État et la suprématie du Parlement ne sont pas que de belles paroles, mais une réalité politique.

Le Comité des comptes publics travaille en étroite collaboration avec le vérificateur général. Les députés qui en font partie comptent sur l'aide du vérificateur général et de son personnel qui eux, avec les moyens techniques et professionnels dont ils disposent, peuvent effectuer des vérifications détaillées. Le vérificateur général, lui, a besoin de l'appui actif et vigoureux du Comité et du soutien de la Chambre des communes pour surmonter la réticence des ministères aux vérifications imposées et aux changements exigés.

Le vérificateur général, nous le rappelons, rend compte à la Chambre des communes, non au Conseil des ministres.

Le premier vérificateur général a été nommé en 1878. On a toujours convenu que ce dernier devait examiner les Comptes publics du Canada et relever du Parlement; mais, au cours des cent dernières années, on a été profondément divisé quant à l'étendue à donner à ses pouvoirs d'enquête et quant à savoir la mesure dans laquelle son jugement devait l'emporter sur celui des fonctionnaires.

La première loi canadienne sur le vérificateur général a été proclamée en 1977. Elle a apporté des modifications considérables au rôle du vérificateur général. Elle a accru son pouvoir de faire enquête et lui demande de signaler non seulement les résultats des attestations traditionnelles mais aussi les cas où les deniers publics n'ont pas été dépensés avec un juste souci d'économie et d'efficience et ceux où des procédures satisfaisantes n'ont pas été mises en place pour mesurer l'efficacité des programmes.

Entre une vérification approfondie et une critique des décisions d'orientation de l'État, il n'y a qu'un pas. La vérification de l'optimisation des ressources n'a pas pour but de faire des coûts le seul critère des décisions gouvernementales; par contre, elle veut rappeler à tous qu'un gouvernement doit savoir ce qu'un programme coûtera avant de le mettre en oeuvre. La loi de 1977 donne au vérificateur général le droit de s'assurer que les programmes sont évalués, que les méthodes d'évaluation sont saines, que les gouvernements savent ce qu'ils retirent des deniers payés par les contribuables; elle ne lui permet pas de porter des jugements sur les programmes eux-mêmes.

Ceux d'entre nous qui favorisent la vérification de l'optimisation des ressources, et j'en suis, pensent que nous ne pouvons et ne devons pas franchir ce pas si nous voulons améliorer la façon d'administrer la chose publique.

Je vous parlerai maintenant des renseignements dont dispose désormais le Comité et de la façon dont nous nous préparons en vue des audiences. Depuis 1958, suivant en cela la pratique britannique, un membre de l'opposition officielle préside le Comité des comptes publics, lequel peut se prévaloir des services d'un greffier, de deux agents de recherche et du personnel de soutien du greffier. La Direction des comités et de la législation privée de la Chambre des communes nomme le greffier qui fait fonction de spécialiste de la procédure, de directeur général de l'administration et de coordonnateur des équipes de recherche et de consultation. Les deux agents de recherche affectés au Comité sont détachés du Service de la recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Après avoir examiné les priorités signalées dans le Rapport du vérificateur général, le Comité coordonnateur du CCP choisit un sujet d'enquête. Il fixe la date de l'audience et son président invite par écrit les personnes appelées à comparaître. Le personnel de recherche rencontre ensuite le directeur principal compétent du Bureau du vérificateur général pour examiner et structurer la documentation à utiliser pour l'enquête, puis les hauts fonctionnaires du ministère ou de l'organisme pertinent, notamment le sous-ministre responsable. Ces rencontres permettent de circonscrire assez clairement les questions à examiner et aident les dirigeants du ministère sur la sellette – et le personnel du Bureau du vérificateur général – à produire des commentaires d'introduction qui puissent tenir compte des préoccupations et des intérêts du Comité.

Le président peut convoquer une réunion d'information avant la première audience publique. À cette occasion, le personnel du CCP examine les objectifs de la rencontre, le dossier de base du sujet à traiter et le contenu du chapitre sur la vérification intégrée effectuée par le vérificateur général, les documents à l'appui, notamment les commentaires d'introduction, et le contenu des notes d'information elles-mêmes. Le directeur principal compétent, représentant le vérificateur général, peut assister à cette réunion pour fournir les explications techniques qu'exigent les questions plus complexes.

Bien que le personnel du Bureau du vérificateur général travaille en étroite collaboration avec celui du Comité des comptes publics, un ancien président du CCP, l'honorable Ron Huntington, a fait savoir, en 1978, qu'il était essentiel au processus de reddition des comptes que le Comité des comptes publics soit maître chez lui et qu'il ne tombe pas sous l'autorité ou l'influence du Bureau du vérificateur général. En deux mots, cela revenait à dire que les rapports entre le vérificateur général et les

Le Comité des comptes publics

Un travail qui se veut objectif

Aideen Nicholson, députée fédérale de Trinity et présidente du Comité permanent des comptes publics (CCP) de la Chambre des communes, a pris la parole devant les membres de l'Institut de la gestion financière du Canada, le 22 janvier 1986. Nous reproduisons ici un résumé de son allocution qui présente un aperçu intéressant de l'historique, du mandat et des activités du Comité et de ses rapports avec le Bureau du vérificateur général du Canada. Son allocution a été prononcée avant que les modifications au Règlement de la Chambre n'aient été apportées en février 1986. Dans un autre article de ce numéro, Aideen Nicholson donne sa vision des conséquences de ces modifications et de la façon dont elles influenceront les comités permanents de la Chambre.

Les Comptes publics du Canada et tous les Rapports du vérificateur général du Canada sont adressés au Comité des comptes publics pour examen après leur dépôt à la Chambre des communes. Jusqu'ici, le Comité avait toujours consacré environ 90 p. 100 de son temps aux Rapports du vérificateur général. Toutefois, récemment, certaines parties des Comptes publics du Canada lui ont aussi été remises pour examen.

Le Comité examine les événements après le fait et, par ses recommandations à la Chambre des



La présidente du Comité des comptes publics et députée Libéral de Trinity, Aideen Nicholson, discute avec Richard Rumas, le greffier du CCP.



Tony Roman, député Indépendant de York North, et Gilles Grondin, député Libéral de Saint-Maurice, tous deux membres du Comité des comptes publics, écoutent un témoignage lors des récentes audiences.



Ron Thompson, vérificateur général adjoint, John Adshead, directeur principal, Ken Dye, vérificateur général, et Michael Rayner, contrôleur général, font bénéficier les membres du CCP de leur expertise lors des récentes audiences sur les Comptes publics du Canada.

KMD vous parle



J'ai eu l'occasion de vivre une expérience nouvelle à la mi-mars dernier, lorsqu'accompagné des sous-vérificateurs généraux Raymond Dubois et Ronald Warme et d'autres membres de mon personnel, j'ai comparu devant le Comité des comptes publics (CCP) pour répondre à des questions sur le budget des dépenses du Bureau du vérificateur général pour 1987-1988. L'expérience était nouvelle parce que, l'an dernier, notre budget des dépenses avait été étudié par le Comité permanent de l'administration gouvernementale et que, précédemment, il était vu par le Comité permanent des prévisions budgétaires en général. Mais, suite à une visite du CCP au Royaume-Uni, ses membres ont recommandé à la Chambre des communes que mon budget des dépenses lui soit référé.

Comme je l'ai dit aux membres du Comité, j'ai bien accueilli ce changement. Le CCP revoit la réalisation la plus importante de mon Bureau, mon Rapport annuel, et il est tout à fait logique que ses membres révisent aussi la façon dont je prévois utiliser l'argent que je réclame pour le travail de l'année qui vient.

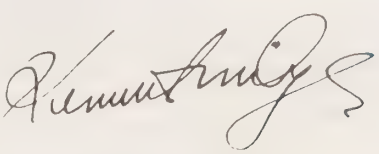
Cela est non seulement logique, mais c'est aussi utile. Les membres du CCP nous ont interrogés sur un certain nombre de questions courantes, entre autres : comment nous choisissons ce qui sera vérifié au cours d'une année précise; comment nous évaluons ce dont il doit être fait rapport au Parlement; comment nous déterminons l'importance relative de nos attestations et de nos vérifications d'optimisation des ressources; et, surtout, comment nous mesurons l'efficacité de nos vérifications et contrôlons nos propres dépenses. D'ailleurs, ils se sont vivement intéressés à l'étude menée par Kenneth Belbeck, président de Stevenson Kellogg Ernst & Whinney, qui porte sur la rentabilité de notre travail de vérification.

Les deux audiences tenues devant le Comité des comptes publics m'ont aussi permis de faire connaître le travail de mon Bureau qui n'est pas mentionné dans le Rapport annuel, comme par exemple, nos vérifications d'envergure gouvernementale des sociétés d'État et nos activités sur la scène internationale.

Les membres du Comité ont posé un feu roulant de questions judicieuses et avisées sur toutes les activités de mon Bureau et cela nous aidera sûrement lorsque nous déterminerons nos priorités pour l'année à venir. Dans nos réponses, nous avons cherché à rencontrer la qualité et la profondeur de leurs interrogations. Une chose est sûre, notre budget des dépenses est désormais entre les mains d'un comité bien informé.

□ □ □

Je désire remercier personnellement tous ceux qui ont répondu à notre récent questionnaire sur *Opinions*. J'écrivais, dans la lettre qui y était jointe, que nous désirons déterminer la catégorie d'articles qui pourraient être les plus utiles et les plus instructifs pour nos lecteurs. Vos réponses nous ont déjà beaucoup éclairés. Vous trouverez, dans ce numéro, un résumé des résultats de ce sondage.



Kenneth M. Dye, FCA

Table des matières

Le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes

KMD vous parle 1

Le Comité des comptes publics : Un travail qui se veut objectif 2
Aideen Nicholson, députée et présidente du Comité des comptes publics, décrit le mandat du Comité et ses rapports avec le Bureau du vérificateur général du Canada.

Rehausser la qualité des débats : La réforme parlementaire et le système des comités 4
La présidente du CCP résume les réformes parlementaires qui ont eu lieu depuis les années 60. Elle souligne l'effet que ces réformes ont eu sur le Comité des comptes publics et sur la structure des comités de la Chambre.

Le Comité des comptes publics étudie un chapitre du Rapport annuel : Le ministère de l'Agriculture 6
Le directeur Trevor Shaw, membre de l'équipe de vérification du BVG affectée à la vérification du ministère de l'Agriculture, dévoile son expérience, sa préparation et sa participation aux audiences du CCP sur la vérification intégrée du ministère.

Le CCP vu de l'intérieur : Les coulisses du Comité des comptes publics 9
Le greffier du CCP, Richard Rumas, nous livre quelques réflexions et observations sur le travail quotidien du Comité.

Un lien essentiel : La Direction de la liaison avec le Parlement 11
Le directeur principal Mark Hill nous parle du personnel, du rôle et des réalisations majeures de la Direction de la liaison avec le Parlement.

Le sondage sur *Opinions* 13

Le bureau régional de Halifax : Débordant d'enthousiasme et un moral à toute épreuve! 14

Les dépenses fiscales : Un facteur de risques 16

Échos 20

Opinions est publié tous les deux mois par la Direction des communications. Veuillez adresser votre correspondance et les changements à la liste de distribution à :

Opinions, arrêt 11-13
Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, tour ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 5 No. 4

Couverture
Édifice du Centre,
Colline parlementaire

Prochain numéro
L'Étude de la gestion et du contrôle financiers

Opinions

Directeur principal
Desmond Kimmitt

Rédactrice en chef
Eliane Gaudet

Rédactrice associée
Diane Vachon

Photographe
Philip Hannan

Adjointe à la production
Lynda Sayer

Merci à :

Coordonnatrice des ressources techniques
Wendy Bannister

Traducteurs
Georges Royer
Ann Hutchison
Jacques Rousseau
Yvon Thivierge

Conseillers à la rédaction
Roxanne Bertrand
Patricia Forsberg
Mark Hill
Ginette Moreau
Pierre Roure
Ed Rowe

Coordonnateur de la liste de distribution
David Hackett

Imprimeur
M.O.M. Printing

Opinions

Bureau du vérificateur général du Canada



juillet □ août 1987

CA1
AG
-Ø63

Opinions

Office of the Auditor General of Canada



LIBRARY
NOV 0 3 1987
University of

autumn 1987

Contents

From the Corner Office 1

Improving Cost Effectiveness: Ensuring the Cost Effectiveness of Comprehensive Audits 2
Principal, Vinod Sahgal presents an overview of the special project on the Cost Effectiveness of OAG's audit work, in the first of two articles.

Accountability for Deputy Ministers: Do We Need to Change Our System of Accountability for Deputy Ministers? 5
Gordon Osbaldeston is the author of this valuable discussion of accountability in the federal public service.

Up and Running: Cost Effectiveness is a State of Mind 11
Dan Rubenstein, Shahid Minto, Reno Cyr and all members of OAG's Transport Canada audit team takes a look at improving the Cost Effectiveness of attest audits.

Opinions: New Directions 14
Desmond Kimmitt, Principal of the Communications Group, outlines major changes for Opinions.

Opinions is published every three months by the Communications Group. Please address all correspondence and changes of mailing labels to:

Opinions, stop 11-13
Office of the Auditor General of Canada
240 Sparks Street, West Tower
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 5 No. 5

Cover
(Front row) Vinod Sahgal, Kenneth Belbeck, and Peter Johnson, (Back row) Sam Gelman and Irmie Sangster are reviewing the data generated by the Cost Effectiveness study.

Opinions

Principal
Desmond Kimmitt

Editor
Diane Vachon

Editorial and Communications Assistant
Diana Kirkwood

Photographer
Philip Hannan

Production Assistant
Lynda Sayer

Special thanks to:

Electronic Resources Co-ordinator
Wendy Bannister

Translators
Rodrigue Guibord
Ann Hutchison
Jacques Rousseau

Editorial Advisers
Roxanne Bertrand
Maurice Laplante
Pierre Roure
Ed Rowe

Mailing List Co-ordinator
Diane Spratt

Printer
M.O.M. Printing

From the Corner Office



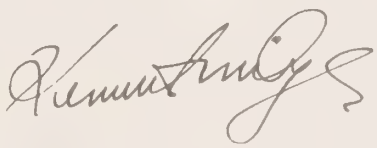
This year marks the tenth anniversary of Canada's Auditor General Act. To give it the full title, "An Act Respecting the Office of the Auditor General of Canada and matters related or incidental thereto" received royal assent on 14 July 1977 and became law on 1 August of that year.

Its passage through Parliament was the culmination of many years' discussion and, at times, controversy. And the Act itself achieved a number of milestones. It re-emphasized the independence of the Auditor General; it established the Office as a separate employer; it broadened the Auditor General's access to information; and it allowed him to submit to the House of Commons a special report on any matter of urgency.

However far and away its most important provisions were those that instruct the Auditor General to report to the House instances where public money has been spent "without due regard to economy or efficiency", and "where satisfactory procedures have not been established to measure and report the effectiveness of programs, where such procedures could appropriately and reasonably be implemented."

These value-for-money provisions opened the door to the Office of the Auditor General of Canada becoming a pioneer in comprehensive legislative auditing. Despite some initial scepticism—and indeed a measure of controversy continues to surround the concept—the worth of broad-scope auditing has been eloquently confirmed in the decade since the proclamation of the Act. Today, most of Canada's provincial auditors general have a value-for-money component in their legislation, the principles of comprehensive auditing have been espoused throughout the world, and have been developed for use by municipalities, by non-profit organizations and in the private sector itself. Indeed in many ways comprehensive auditing has challenged and changed our traditional ideas of the very nature of auditing.

So, by any measure, the Auditor General Act of 1977 was a landmark event in the world of legislative auditing, for the auditing profession, and in the history of Canada.



Kenneth M. Dye, FCA



Ensuring the Cost Effectiveness of Comprehensive Audits

by Vinod Sahgal
Principal, Professional Practices Group

Comprehensive auditing has come a long way in the last decade. It has proved to be a valuable instrument in the hands of the auditor. Indeed, this broader scope of audit is changing the nature of auditing and the way auditors regard their profession. But is comprehensive auditing too expensive? How does one ensure that its value-for-money component itself provides value for money? These are questions that the Office of the Auditor General of Canada (OAG), with its extensive experience in comprehensive auditing is asking.

This is the first of two articles by Vinod Sahgal describing the special project on the cost effectiveness of the OAG's audit work. His experience includes private sector external and internal auditing; at the OAG he has had responsibility for conducting comprehensive audits of the Department of Veterans Affairs and of Transport Canada—Surface, Marine and Air and related Professional Development activities.

Vinod Sahgal explains how the Office of the Auditor General conducted the Cost Effectiveness project. The second article will appear in the Winter 1988 edition of Opinions, giving the project results.

The challenge

In September 1986, the Executive Committee agreed to the Professional Practices Group's proposal to launch a special project to review the cost effectiveness of the Office's audit work. This decision reflected the evolving nature of our experience in the theory and practice of comprehensive auditing based on the Auditor General Act of 1977. As the key proponent of the underlying concept of comprehensive auditing and a major practitioner, under the leadership of Kenneth Dye, the Office of the Auditor General has been on the leading edge of an evolving profession. It is the largest single practitioner of value-for-money auditing in Canada. This puts us in an ideal position to take inventory and ask questions that no-one else is really ready to ask.

- what results do we want to accomplish; and
- what should they cost?

The answers to these questions can provide a focus on further improvements in the cost effectiveness of our audit work. There is a challenge facing the profession of which we represent a significant part.

A history of experience

With ten years of experience significant progress has been made in gaining a greater knowledge of methodology, techniques, staffing, objectives and application of comprehensive auditing. We have seen the evolution of many different approaches for conducting comprehensive audits. At the federal level, we have covered at least once, all major government departments and agencies and many Crown corporations.

The benefits of value-for-money auditing in the public sector have been recognized increasingly at all levels of government and around the world as well. Within Canada, the Canadian Comprehensive Auditing Foundation (CCAF), the Canadian Institute of Chartered Accountants and the Society of Management Accountants of Canada are developing the concept further. These institutions are involved with the promulgation of standards, conducting research and documenting methodology to improve the state of the art.

In the immediate years to come, we are going to have to show our clients, in our case Parliament, that comprehensive auditing is a mature concept and a thoroughly professional one. As Auditor General of Canada Kenneth Dye said at the CCAF Conference in December 1986, "It's not a time for complacency on the part of those of us who view comprehensive auditing as a permanent force for enhancing accountability." He went on to say that comprehensive auditing will be judged in terms of our accomplishments, including its cost effectiveness.

It is necessary for practitioners like ourselves to periodically determine how far the concept has progressed and to determine its current status in relation to the achievement of overall objectives. In this context it was considered appropriate to have an independent assessment of how the Office could further:

- improve its product;
- improve the efficiency of audit work;
- identify and control its overhead costs; and thereby
- enhance the general performance of the Office.

The cost effectiveness project

The importance of cost effectiveness has come to assume considerable significance in the public and private sectors as we approach the late eighties and nineties. A formal management consulting assignment, under the leadership of Kenneth Belbeck Chairman of the management consulting firm, Stevenson Kellogg Ernst & Whinney (SKE&W), was approved in December 1986 for work to be carried out in the first half of 1987. The purpose was to make comprehensive auditing activities of the Office more cost effective. A final report was presented to the Executive Committee in August 1987. My second article will discuss the results of the project and the proposed actions flowing from the report.

The scope of the special project on the cost effectiveness of the OAG's audit work covered a number of significant areas: the Audit Operations Branch, Career and Professional Development, Professional Practices, Program Evaluation and Internal Audit. Specifically excluded were special examinations in Crown corporations, since the concept is still in an early stage of development; and Administrative Support Services, since they had been recently audited by the Public Service Commission and our Internal Audit Group.

Going about the work. Two phases

Ken Belbeck was asked to focus his efforts on improving productivity and enhancing the quality and effectiveness of audits in the judgement of the Office. To minimize duplication, no effort was intended to validate or extend ongoing work being done by the Office's own Program Evaluation and Internal Audit Group, particularly in the area of measures of effectiveness.

The first phase was largely conducted during the period January to March 1987. It involved three significant tasks that provided an important reference for the rest of the project. The work was designed to assist in the identification and development of specific areas where cost effectiveness may require further attention.

Philosophy, policy and goals

Clearly articulated, well communicated and commonly understood statements on audit philosophy, policy and goals provides a framework for cost effective audit work.

To assess areas for further improvement in this field, the examination covered a review of published material in the Comprehensive Auditing Manual, studies carried out in recent years that looked at potential for improvements, and actions taken on their recommendations. At the request of Ed Rowe, Deputy Auditor General Professional Services Branch, written observations were solicited from all assistant auditors general and other principals in the Office. Information collected was then consolidated by the Professional Practices Group and a statement of issues prepared. The issues raised were debated by small focus groups set up by Ken Belbeck for this purpose comprised of senior professionals from within the Office and from Ken Belbeck's firm. One group dealt with the attest and related authority work carried out under Section 6 of the Auditor General Act. The other group discussed issues relating to the value-for-money component and the related authority audit work that is entailed under Section 7 of the Act.

The groups developed eight specific propositions for improving the cost effectiveness of our work. These were presented to the Executive Committee for initial reaction and subsequently presented to all principals in a special meeting called by Kenneth Dye. An interim report on the propositions debated at the meeting was issued to the Executive in March 1987 for their consideration.

The people have their say

Also included in Phase I was an employee attitude survey. The purpose of this step was to solicit the views of all staff on a wide variety of subjects such as job satisfaction, career progress, management, Office philosophy and working conditions. The response rate to the survey was well above the norm.

The Survey Questionnaire was developed by SKE&W in consultation with the Executive, tested on a pilot basis and then mailed to all employees. Responses were sent directly to SKE&W, analyzed in Toronto and a report issued to the Executive. The Auditor General provided a copy of SKE&W's report to all principals in the Office and encouraged all employees to read the report. The results drew attention to areas for further consideration ... "any changes in our organization and the way we do work must wait until we have had time to examine what the whole study has to say," said Ken Dye. The survey provided perspective and direction to the larger study including useful information for immediate consideration.

The results of the survey were discussed at a meeting for deputy and assistant auditors general. In addition, four syndicates set up at the Principals' Conference in June 1987 focussed respectively on communications, career progress, management issues, and audit philosophy which were identified as key issues in the survey responses. The syndicates reported their views to the Executive Committee and to Ken Belbeck.

Recent audits reviewed

The final segment of Phase I was to review all significant aspects of a selected number of recently completed audits of varying size to identify specific opportunities for improvements. This review was designed to be carried out in full consultation with members of staff involved in the planning and conduct of the audits, including in the case of the public accounts audit, the review of instructions provided by the functional responsibility leader responsible for central direction to all teams. How to sustain "unassailability" of results at lower cost was the key question addressed.



Consultant Brian Corbishley Stevenson Kellogg Ernst & Whinney, Principal Vinod Sahgal and Chairman Kenneth Belbeck SKE & W are discussing the results of the Survey Questionnaire.

The review results were presented to the Executive by Ken Belbeck and his team. Many potential opportunities for further improvement were identified. These provided important input into the second major phase of the cost effectiveness study. The Executive Committee emphasized to all staff after this meeting that the achievement of high quality audits which are also cost effective is an urgent priority for the Office.

Opportunities for improvement

Whereas the work carried out in the first phase of the Project was largely diagnostic, Phase II, conducted from April to July 1987, was designed to examine specifically where and how the potential opportunities for improvement could be realized. It involved a review of eight major areas to collect data providing the basis for Ken Belbeck's overall recommendations to the Executive in August 1987.

People are the vital resource

The first area covered was the overall human resource function including the Career and Professional Development Program, the performance review process, the process leading to promotions, skill requirements for the kinds of audit work we do, recruiting procedures and initial training of more senior staff who come to the Office from outside. The knowledge and skills provided by the employees are the most significant asset of the Office. Examining this area was intended to provide the opportunity to strengthen the quality of our audit work and further optimize the cost of professional development and training provided to employees.

Partnership with the profession—contracting out

The objective here was to examine methods used by the Office to engage professional service contractors and assess the feasibility of contracting out attest audits in certain entities. The tasks included reviewing Office policy, intentions and current practices, surveying major users of contract personnel for feedback and suggestions; and an examination of possible cost reduction by contracting out execution of attest audits. The experience of the Province of Alberta's audit office in contracting out audits was reviewed.

Overhead costs and associated activities

The objective was to understand the nature and extent of overheads particularly in the Audit Operations Branch with a view to identifying opportunities to economize further and satisfy line auditors that the amount of overhead charged to their audits is indeed reasonable in the context of the Office's overall objectives. Major cost areas were examined to identify opportunities for economies including the need for tighter management control and more relevant information to manage audit operations.

Audit planning

This area included a review of the five-year planning activity, the annual plan development and budget challenge review process, the process for setting Audit Operations Branch priorities and a search for opportunities to further improve the nature, frequency and selection of our value-for-money audits. The objective was to review overall Office planning processes and to identify the impact on cost effectiveness of our audit work. The way the Branch plans the utilization of its people was a key element in this exercise.

The experience of others

This work was intended to provide ideas and support for recommendations in specific areas identified earlier in Phase I of the project. The work was largely carried out by two Assistant Auditors General from Audit Operations Branch, Len McGimpsey and Doug Deeks, who visited the United States General Accounting Office and the United Kingdom's audit office for this purpose. The specific issue areas they covered were: scoping, fact clearance, link between attest and value-for-money, contracting out and duration of comprehensive audits. They issued a report on their observations to Ken Belbeck and the Executive on their return to Canada.

Developing methodology

This area covers all aspects of methodology development at the Office of the Auditor General. These include the role of the Methodology Development Committee, the methodology work done by the functional responsibility leaders and other professional staff in Audit Operations Branch as well as the co-ordination work done by the Professional Practices Group that acts as a secretariat for the Methodology Development Committee, the Independent Advisory Committee and the Research and Discussion Paper Review Panel.

The objective was to identify opportunities to further enhance the Office's leadership in legislative auditing and to increase the production and dissemination of methodology for the benefit of all professional staff responsible for the conduct of audits.

Interviewing departments

The purpose here was to gain an independent and supportable view of issues of cost effectiveness of the Office's audit work in the context of 'client relations'. Ten to twelve departments were selected for this purpose. Some of the key issues covered in these interviews with senior departmental officials included the role of project reports, timing, frequency and contacts at various levels in the department. A major focus was to explore ways to strengthen relationships that would enhance the quality and economy of the audit.

Organization and leadership

The objective of this important exercise was to examine generally how the Office is organized and led, with particular attention to the setting of goals and direction to professional staff, management style, administration of Audit Operations Branch, the size and nature of audit groups and departmental teams, positioning of functional specialists, reporting relationships and levels of authority. The function of the regional offices was also examined.

The people involved in the project

The project has been sponsored by the Professional Practices Group where the planning for this project commenced in the Fall of 1986. The work was carried out to a large extent, under the leadership of Ken Belbeck, by a team of consultants from SKE&W: Peter Johnson, Phil Daniels, Brian Corbishley, Mike Meagher, Ron Robinson, Bob Tyrrell, Chris Reid and Phil Fontaine. Also, many professionals from within the Office worked together with SKE&W on various aspects of the review. Some of the key individuals include: Ray Foote, Sam Gelman, Jean-Pierre Plouffe, Wayne Gilmour, Desmond Kimmitt,

Henry McCandless, Henno Moenting and Irmie Sangster. Ken Belbeck worked closely with the Executive Committee and senior management throughout the project. Vinod Sahgal acted as a co-ordinator for the review.

Anticipated benefits

The study will have major implications for the Office. Its findings are expected to:

- further strengthen the Office's leadership in comprehensive auditing;
- explore alternatives to planning and conducting audits so that they continue to be of high quality and as cost effective as possible; and
- assess objectively the experience of the last ten years to identify what we can do better and how we can do it.

As Ken Dye informed the PAC in March 1987, in the context of the additional workload that will come our way as a result of being appointed auditor of six more Crown corporations by 1 January 1989: "before asking for additional money for this work I want to make sure that we have explored every alternative for squeezing more out of our existing resources."

Action can be anticipated that will enhance the performance of the Office by a better and even more cost effective focus for its audit personnel and products; an improved understanding of the kinds of human and other resources such as methodology and training we must plan to have and use to serve Parliament; and a stronger relationship with key institutions in our environment.



Do We Need To Change Our System of Acountability For Deputy Ministers?

by Gordon Osbaldeston, P.C., O.C.

Gordon Osbaldeston, P.C., O.C., is Senior Fellow of the National Centre for Management Research and Development at the University of Western Ontario's School of Business Administration. Gordon Osbaldeston's distinguished career as one of Canada's senior civil servants culminated in his becoming Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet from 1982 to 1985.

In June 1986 Gordon Osbaldeston was asked by the then Deputy Prime Minister to undertake an independent study of accountability in the federal public service. He accepted because of his personal commitment to the concept that a clear accountability structure is a key requirement for democratic control and for effective government.

The major focus of his study is the accountability of the deputy minister in the context of the federal government. The objectives of the study are to:

- *map, or understand, the current accountability system in the federal government in terms of its legal or formal elements as well as its informal processes;*
- *develop an understanding of how deputy ministers presently carry out their functions and responsibilities within the context of this accountability system; and*
- *present suggestions or recommendations which could improve the present accountability system in the federal government.*

In this paper, Gordon Osbaldeston provides his analysis and evaluation of two proposals that have been made during the last ten years for a change in the accountability system for deputy ministers. First, he examines the proposal to politicize the public service. Second, he assesses the proposition of a separate or what he calls a parallel system of accountability, whereby the deputy minister is accountable to parliamentary committees for administration while the minister remains responsible for policy.

The question of the accountability of deputy ministers relates very closely to the work of the Office of the Auditor General. Opinions therefore asked permission of Gordon Osbaldeston to publish his paper which is clearly a significant contribution to what is an ongoing debate; and all the more valuable because of Gordon Osbaldeston's unique public service experience.

In our next edition, we will be publishing excerpts from a roundtable discussion sponsored by Opinions on the issues addressed by Gordon Osbaldeston.

□ □ □

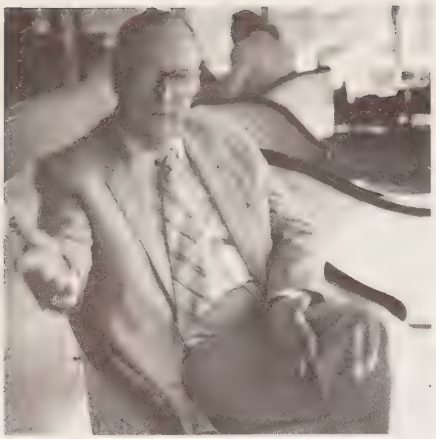
Definition of Accountability

In undertaking this study, a major challenge was defining the essential features of accountability. Since I will be using this elusive term repeatedly, let me clearly state my meaning.

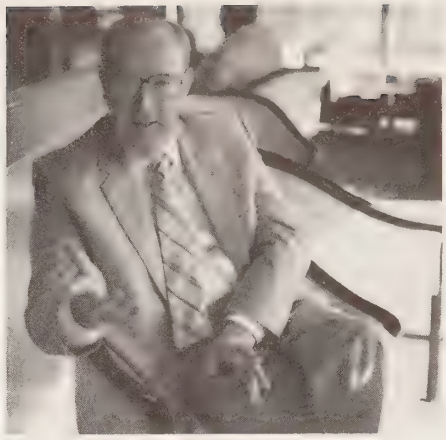
Accountability is the obligation of an individual to answer to a person or group for the exercise of responsibilities that they have conferred on him or her.

Accountability of a deputy minister in the parliamentary system of government necessitates a direct authority relationship based on legislation or constitutional convention.

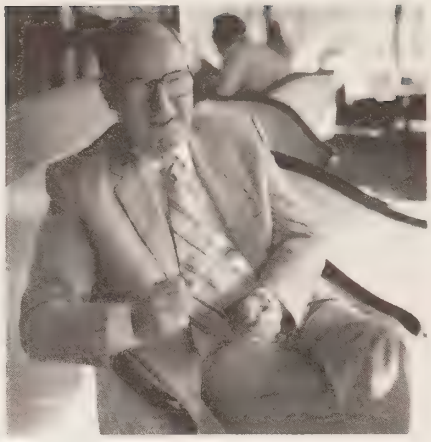
A deputy minister can have an obligation to answer questions or provide information to another group without having to accept direction from that



"The heart of the accountability system is the responsibility of ministers to Parliament and the accountability of deputy ministers to ministers."



"This type of accountability, with the deputy minister clearly accountable to ministers, can be characterized as chain-of-command accountability."



"The minister can be viewed as the key buckle or hinge between the Government and Parliament."

group. Similarly, a deputy minister can have various agreed responsibilities to clients, staff or the general public but these groups do not confer authority on the deputy minister and cannot hold the deputy minister accountable to them. Although seemingly subtle, these distinctions are fundamental to the nature of our parliamentary system.

Chain-of-Command

The heart or core of the accountability system for parliamentary government is the responsibility of ministers to Parliament and the accountability of deputy ministers to ministers. The bringing together of the professional expertise of officials in policy development and management with the political leadership, direction and responsibilities of ministers is one of the strengths of our current system. This helps to ensure accountable, democratically controlled and effective government.

This type of accountability, with the deputy minister clearly accountable to ministers, can be characterized as chain-of-command accountability. The conventions of the parliamentary system dictate that it is the minister who is responsible to Parliament for the actions of the department in all matters of politics, policy and administration. Thus, the power and authority to govern is provided through statute to individual ministers appointed by the Crown as long as they maintain the confidence of the House.

The minister can be viewed as the key buckle or hinge between the Government and Parliament. Ministers delegate authority to deputy ministers, but they cannot delegate their own inherent responsibility.

A long-standing feature of the Canadian and British parliamentary systems is that the deputy minister has no constitutional responsibility or identity distinct or apart from ministers. Deputy ministers are expected to provide non-partisan policy advice and management support, and are legally precluded from political activities. This principle of public service neutrality has been reinforced by the accepted practice that public servants should remain anonymous.

These foregoing basic principles have established a clear hierarchy of accountability relationships. Parliament is responsible and accountable to the people. Ministers are accountable to the Crown and to Parliament. Deputy ministers are accountable to ministers, including the Prime Minister.

Requirements for Accountability

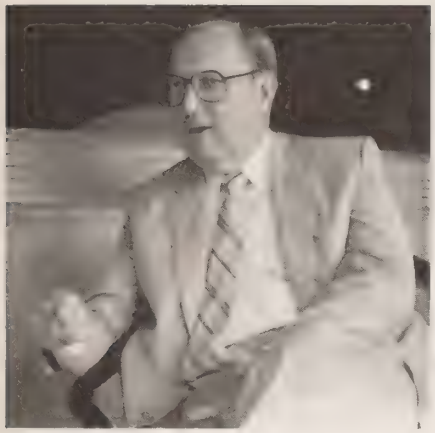
In my experience, there are four major requirements for a healthy accountability process between deputy ministers and ministers:

- the minister must understand the role of a minister, fully accept ministerial responsibility for his or her portfolio, and be capable of maintaining the confidence of the Prime Minister, Cabinet colleagues and Parliament;
- the minister and deputy minister must develop a rapport, a common agenda, and a working relationship that is based on mutual respect for, and understanding of, their respective roles and priorities;
- the minister's staff must be competent in organizing his or her schedule and correspondence; in providing political advice and support to the minister, and in maintaining a co-operative relationship with departmental officials;
- the deputy minister must be able to manage the department in such a way as to achieve ministerial priorities, meet the collective requirements of Cabinet, and receive the necessary co-operation and support from other departments and key groups.

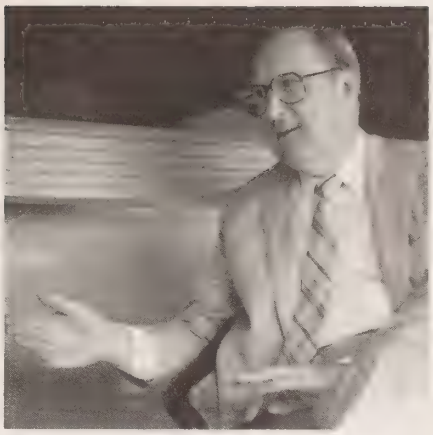
When these conditions are in place, ministers and deputy ministers are able to work effectively as teams achieving desired program or policy changes or administrative improvements. When these conditions are not in place, severe problems can emerge, resulting in ineffective ministers, public and parliamentary criticism, and inefficient and unresponsive management.

First Proposal for change: "Deputy Ministers have to be Political in the Present Government Context. We Should Recognize this Fact and Appoint Them Accordingly."

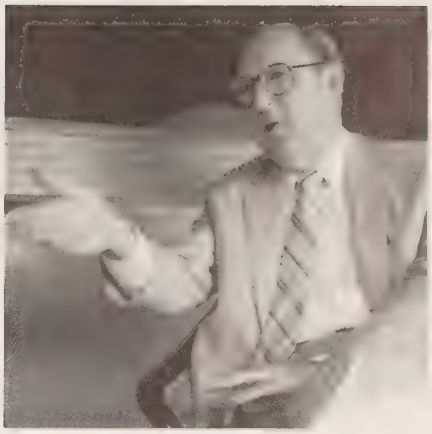
This proposal for change favours appointing deputy ministers who are



"Deputy ministers are expected to provide non-partisan policy advice and management support."



"The proponents of the politicization of our public services ignore history, human nature and politics."



"We are fortunate that Prime Ministers in recent years have refrained from opening up deputy ministerial appointments to partisan political appointees."

political in a partisan sense. It states that top management jobs in the public service are inherently partisan political in nature because they involve so many value judgements about policy.

This school of thought argues that the job of a minister is so large and burdensome that a politically partisan deputy minister is required to share the job with the minister. Only deputy ministers who share the minister's partisan political view of how to approach a particular policy should be recruited. This argument also implies a bias against career public servants regardless of their intimate knowledge of the policy field. It represents a school of thought that assumes one cannot separate politics from policy, management, or administration at the level of deputy minister; and it also calls into question the distinction in the Westminster model between support to the minister as a minister of the Crown for the purpose of governing versus support to the minister as a party politician.

It is an argument that has been used to justify the removal of deputy ministers in some provincial governments in Canada, and it forms the basis of the appointment system in the United States.

More Political or Partisan Deputies Could Undermine Ministerial Responsibility

We all know that deputy ministers play a major role in policy formulation and have to be politically sensitive to be effective. Without a clear understanding of the implications for the minister of policy proposals or program changes, it is not possible for a deputy minister to provide adequate and appropriate support.

However, most of the advocates of this proposal are not satisfied with simply politically sensitive and responsive deputy ministers. They want deputy ministers who will move considerably beyond the traditional notions of anonymity or neutrality of public servants. They want deputy ministers who will advocate policies and defend policies on behalf of the government. They want deputy ministers to engage in furthering the position of the governing party, even though the issues are matters of partisan political debate. There are some who want to have the best of both worlds: they want deputy ministers to be drawn from the public service because of their governmental skills and knowledge and they also want them to engage in partisan political activities.

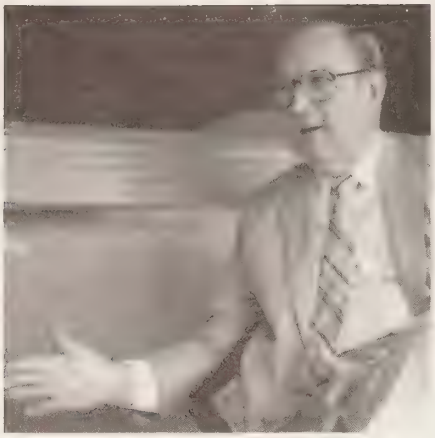
Eventually, all the advantages of a professional public service which understands government and which has particular skills in management and administration would be lost. Rather than bringing a separate set of skills and aptitudes to a job, the deputy minister would bring political skills similar to those of the minister without the degree of expertise or knowledge of departments or government that public servants need to possess. Such an approach would be counterproductive politically because the advice on policy and how it is likely to be received rests largely on the deputy minister's knowledge of the clientele, the department, and the government. Worse, we would end up with solely patronage appointments.

The proponents of the politicization of our public services ignore history, human nature and politics when they urge Canadians to believe that partisan political appointments will be made on the basis of merit. They won't. They will be made on the basis of political ties, and only if we citizens are lucky, on merit.

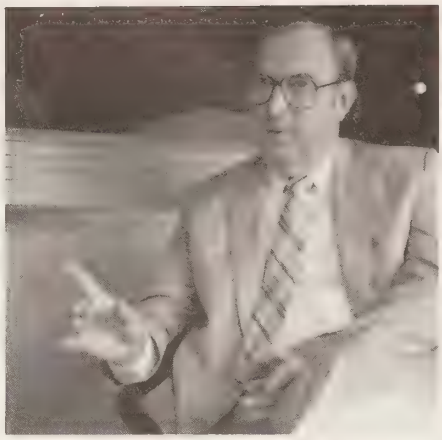
The argument that the public services of Canada should be politicized has major weaknesses which need to be examined very carefully before we start changing the appointment system for deputy ministers. As Canadians, we are fortunate that Prime Ministers in recent years have refrained from opening up deputy ministerial appointments to partisan political appointees.

Second Proposal: Establish a Parallel Accountability System With Deputy Ministers Accountable to Parliamentary Committees for Administration.

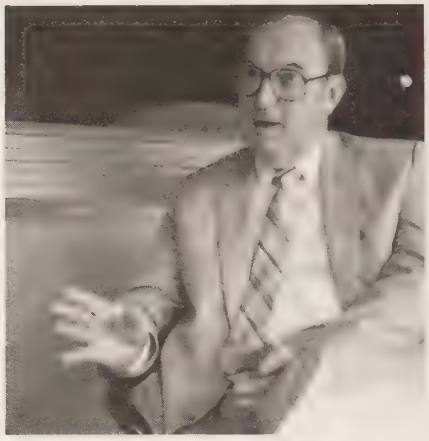
The second proposal for change can best be characterized as a parallel system of accountability. It advocates dividing the accountability of deputy ministers and ministers into two parts, policy and administration, and requires deputy ministers to be directly accountable to parliamentary



"One of the major purposes of an accountability system is to ensure responsive and effective government."



"The idea of parallel accountability of deputy ministers for administration is based on unrealistic assumptions."



"The size and complexity of government has made it more difficult for ministers to direct and manage their departments."

committees for administration. This proposed change claims to be consistent with the concept of a neutral political public service. However, on closer examination, we see that it advocates some unfortunate major modifications to our current accountability system for ministers and deputy ministers.

This parallel accountability proposal for change is based on the following three premises. The first premise is that government is now too big and complex for ministers to be accountable for everything that happens in huge departments and those who are really responsible—deputy ministers and public servants—are not held sufficiently accountable in a public way for their actions.

The second premise is that the way to distinguish ministerial and deputy minister accountability is by clearly separating responsibility for policy and administration. The rationale here is that policy decisions require political judgements, while administrative decisions should ensure that programs are managed economically, efficiently, and effectively. Thus, deputy ministers should be primarily accountable for administration and management of the department and its resources.

The third premise is derived from the first two. Since deputy ministers should be primarily accountable for management and administration, and since they are key players in the expenditure of public funds, deputy ministers should be accountable or responsible to the Public Accounts Committee, and to other parliamentary committees, for administration.

A Counter-Argument to Parallel Accountability

Upon examining this change option, I find it is less than convincing. One of the major purposes of an accountability system is to ensure responsive and effective government. The division of roles between deputy ministers and ministers has contributed to strengthening management in government and enhancing the quality of the public service, while ensuring that the public service remains politically directed, responsive and well-managed.

In many ways, I find the idea of parallel accountability of deputy ministers for administration is based on unrealistic assumptions about the ability to distinguish between policy and administration; naive notions of the essential characteristics of ministerial responsibility and the deputy minister-minister accountability relationship; and the inappropriate adoption of private sector notions in management.

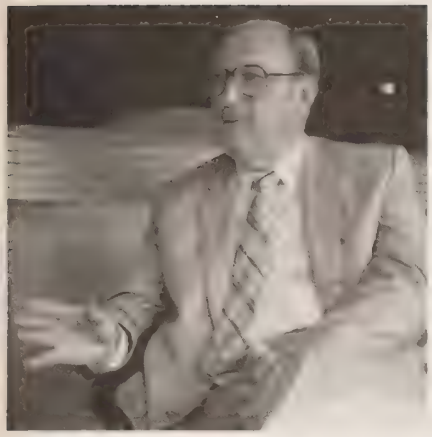
I will examine each of the three main premises of this proposal for parallel accountability of the deputy minister and minister.

Size and Complexity of Government: Implications for Ministerial Responsibility

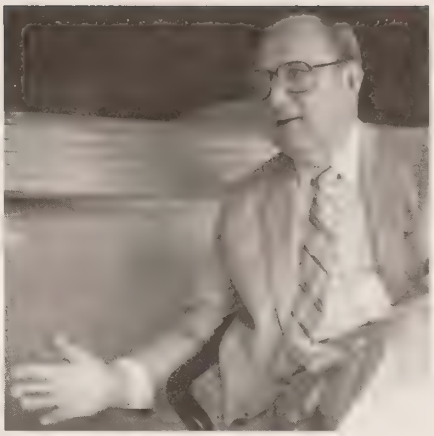
It must be agreed that the size and complexity of government has made it more difficult for ministers to direct and manage their departments. This has raised some perceived problems and challenges regarding the accountability of bureaucrats to elected leaders for their management performance. There is no doubt that the fact of government as a huge, complex business has made it difficult for even the so-called professionals to understand it fully.

I do find, however, that these arguments about change of scale in the nature of government are overstated. Ministers have never exercised detailed administrative control over their departments. Also, parliamentary institutions and ministerial functions have been strengthened considerably over the past 75 years by the addition of the Public Service Commission; the strengthening of the Office of the Auditor General; the change in the role of the Treasury Board and the budgetary process; the development of special agencies such as the Commissioner of Official Languages and the Office of the Information Commissioner; the improvement of information to Parliament such as Part III of the Estimates; and the enactment of access to information legislation.

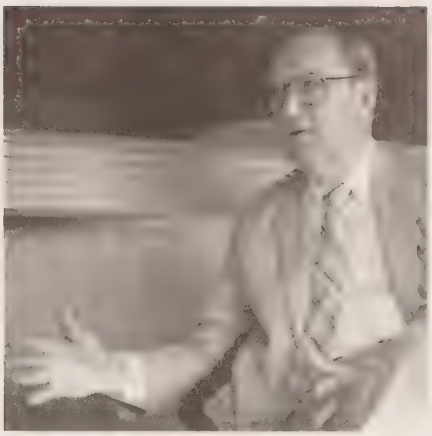
The recent parliamentary reforms involving the committee system can be viewed as a positive effort to increase the involvement of Members of Parliament in parliamentary functions. The challenge is to respond to the need for Parliament to play its legitimate and important role of government scrutiny and to adapt to the challenges of departmental complexity,



"The notion that departmental policy is formulated by politicians and then implemented by officials is a very simplistic view of government."



"There is an underlying cynicism about politics and democracy which underlies this idea of parallel accountability of deputy ministers for administration."



"How could the minister accept responsibility for the actions of a deputy minister who would have his or her own accountability link to a parliamentary committee?"

without eroding the basic principles of the Canadian parliamentary system that ministers bear the responsibility for the proper functioning of the government.

Policy versus Administration

The notion that departmental policy is formulated by politicians and then implemented by officials is a useful but very simplistic view of government. The reality is that policy is constantly being adapted and changed through the political and administrative process in response to public pressures and administrative or management problems. Many proposals for a change in policy emerge from problems in administrative processes.

There has been a tendency to think that government, like the private sector, can neatly separate goals, objectives or policies from management and administration, and then judge administration on the basis of some scientific management criteria. Even at the level of the tax auditor, the fisheries officer, the Indian Affairs employee, or the customs or immigration officer, administration has many considerations which are not related strictly to efficiency, economy, or some bottom-line criteria.

Another problem with the separation of policy and administration is that it implies that the minister's domain should be policy only, while deputy ministers should become princes of administration. There is an underlying cynicism about politics and democracy which underlies this idea of parallel accountability of deputy ministers for administration. I am uncomfortable with the idea that efficiency criteria or the judgement of officials would be substituted for political judgement and democratic will. This suggests to me that the tyranny of accountants would replace the democratic will, all in the name of efficiency.

Accountability of Deputy Ministers to Parliament for Administration

The third aspect of the parallel accountability option implies that accountability would be improved if deputy ministers were directly and formally accountable to Parliament. However, separate accountability of deputy ministers to Parliament for administration could have adverse implications for the ability of ministers to hold deputy ministers accountable.

Other scenarios can be developed that illustrate how such a parallel accountability system could weaken the accountability of ministers to Parliament. One of the primary advantages of the system of government we have adopted in Canada is that it provides a clear focus for Parliament and the public to determine who is responsible. In our system, the government has the right to govern and must accept responsibility for its actions. If parliamentary committees assert a role in government decision-making by holding deputy ministers accountable to them, the government's activities ultimately will be checked less by Parliament. Responsibility will be more diffused and the government will be less responsible for its actions.

Having a deputy minister accountable to the House and giving the House power to direct the deputy minister to do certain things would represent a major change in our system. How could the House that gave the direction be answerable to itself? How could a committee that gave unpopular direction be removed? How would the electorate know who to throw out of office? And, how could the minister accept responsibility for the actions of a deputy minister who would have his or her own accountability link to a parliamentary committee?

Implications for Politicization of the Public Service

Other consequences would also follow. Deputy ministers could easily become public figures and the historic distinction between the neutral, anonymous role of deputy minister and the high-profile public role of a minister could be eroded. This would ultimately lead to demands for politicization of the upper levels of the public service, in order to ensure that the deputy minister's public statements conformed to party policy.

Even below the deputy minister level, the public service's utility to ministers could be reduced—they would no longer be solely the ministers' executors and advisers, but also Parliament's, in some



"Deputy ministers can and should carry some of the minister's role in answering to parliamentary committees."



"The Canadian parliamentary system has many strengths but many changes have occurred over the past 15-20 years."

sense. If public servants were to find themselves having to balance or play off ministers' authority against that of parliamentary committees, then ministers' control over the public service would be reduced, and the overall accountability of the public service could diminish.

Finally, if ministers and their officials were to appear separately before different parliamentary committees, the general coherence of government policy might be fractured. This would reduce the strength of Cabinet government which is based on collective responsibility for government policy.

I have tried to illustrate the potential far-reaching implications of a relatively innocuous change in the accountability of deputy ministers. I think this example shows how fragile our system of accountability is; and it stresses the need for extreme caution in changing one element of the system without considering the basic principles underlying parliamentary-Cabinet government.

I believe it is impossible to establish a parallel accountability system without either eroding the basic principle of ministerial responsibility or creating difficult problems for the accountability relationship between ministers and deputy ministers.

Accountability Diffused is Accountability Reduced

Deputy ministers can and should carry some of the minister's role in answering to parliamentary committees, but they must do so on behalf of the minister. Deputy ministers can only be accountable to those individuals or groups who have the authority to confer responsibility upon them.

They are obliged to provide information that is accurate and responsive to questions within the boundaries of Cabinet confidences and confidential advice to ministers. They should inform ministers of the concerns of parliamentarians, and seek ministerial direction as to how to respond to those concerns. By doing so, deputy ministers assist ministers to fulfill their accountability requirements to Parliament and their obligation to maintain the confidence of Parliament. However, deputy ministers have no obligation to accept direction or sanctions from such committees.

In order to maintain the integrity of our parliamentary system and the concept of ministerial responsibility, it is also imperative that ministers accept responsibility for directing officials as to their answerability to parliamentary committees, carefully guarding their prerogative to hold deputy ministers accountable to them.

How Not to Throw the Baby Out With the Bath Water

Many of the issues that I have raised about the implications of changes in the accountability of deputy ministers and the concept of ministerial responsibility must be considered when making changes to the operation of parliamentary committees. Changes, such as different staffing, the introduction of televised committee hearings, and modifications in the process of appointing deputy ministers can change the accountability relationship.

It is possible that these changes could be beneficial; however, they also could create a more complex and confused accountability relationship between ministers and deputy ministers, and between ministers and Parliament. They could make governing even more complex, and accountability even more fuzzy.

The costs of such adverse implications would be borne by many parties: by ministers, who would have to contend with deputy ministers who were not fully accountable to them; by taxpayers, who would ultimately have a less effective public service; and, by Parliament and the public, who would experience even more difficulty in trying to figure out who is actually responsible for problems that have been identified.

Conclusion

The Canadian parliamentary system has many strengths but many changes have occurred over the past 15-20 years. The chain-of-command accountability system could be changing right before our eyes; but we might only be able to recognize this when we look back, twenty years from now.

We cannot adjust and modify our key government institutions through ad hoc responses to particular problems. The types of pressures for change that are occurring now can alter, in a fundamental and permanent way, the basic accountability relationship of ministers to Parliament and deputy ministers to ministers. For the benefit of parliamentarians, ministers, deputy ministers, and public servants, it may be necessary at this point to clarify the roles and responsibilities of ministers, deputy ministers, and committees, to ensure that we do not slip unconsciously into a different and probably much less effective accountability system.

Cost Effectiveness is a State of Mind

by Dan Rubenstein, Shahid Minto and Reno Cyr
Transport Canada audit team

This article describes the efforts made by the Transport Canada audit team to improve the cost effectiveness of attest audits through a risk-based audit approach, the integrated team concept, increased use of computers and a streamlining of administrative procedures. As a result of these efforts, the Transport team has improved the quality of its attest audits, while reducing total hours by 2,000 in 1986/87 and reallocating team resources to value-for-money projects, such as the recently completed Financial Management and Control Study and the special examination of a Crown corporation. During the same period, the Transport team was productive in other areas—two marriages, four babies and three more on the way. This the team attributes to the extended stays in Cornwall and the friendly atmosphere on the team, which no doubt extends into everyone's personal life.

Introduction to the Transport Team

An audit is never done in isolation—the key players are the client, the audit entities, the audit team and the office support. Transport Canada is a large, complex, decentralized and capital-intensive department with an important role in developing and operating a safe and efficient national transportation system—in the air, in a marine environment and in surface transportation. Transport Canada program expenditures are over $3.5 billion annually, excluding Crown corporations and related agencies. The Department manages over 22,000 person years.

The Transport team issues six separate audit opinions on the Airports Revolving Fund and on Crown corporations, such as the St. Lawrence Seaway Authority. The team is also responsible for Public Accounts work at the Department itself and at the Canadian Transport Commission.

The management structure of the team includes Deputy Auditor General Larry Meyers, Assistant Auditor General Len McGimpsey and Principal Shahid Minto. Reno Cyr is the Director responsible for the value-for-money work, and Dan Rubenstein is the Director responsible for the attest and authorities work. Manager Peter Yeh is responsible for the Airports Revolving Fund; Richard Brisebois is responsible for the day-to-day management of the Public Accounts audit. Team Leaders include Tony Brennan, Caroline Smallman, Eric Hellsten and Giby Damji. Bernard Battistin has recently joined the team and Steve Lucarelli is a student who wrote his finals this September. Nick Pantieras and Ivar Upitis joined the team for the summer. Marvin Schwartz has also recently come to the team to assist Reno in value-for-money work. Sylvie Bourbonnais provides the administrative expertise that "keeps the machine working."

The Transport team is a unit in transition. A year ago, the team's management changed when the Principal, Directors and Manager assumed new responsibilities in the Office. They left a track record of effective, hard-hitting value-for-money chapters, a "first time" qualified opinion on the Airports Revolving Fund and other significant accomplishments. The change in the team structure coincided with new office priorities that stressed cost effectiveness in addition to product excellence. The Deputy Auditor General and the Assistant Auditor General worked with the team to translate the message from the Office's priority document into the practical realities of how to maintain or improve audit coverage, while cutting hours and costs by improving staff mix.

With a change in players came a new approach to structuring the team, one that focussed on an integrated "one-team concept." This was a change from the previous approach of a core team of attest auditors supplemented by



Assistant Auditor General Len McGimpsey, Director Reno Cyr, Principal Shahid Minto and Director Dan Rubenstein are reviewing the innovative approaches to improving cost effectiveness.

specialized consultants to assist in value-for-money work. The objective of the one-team concept is to train comprehensive auditors who are comfortable with attest, authorities and value-for-money work. And it was this change that provided the major impetus for the cost-cutting efforts of the newly assembled Transport team. The incentive was "there is no way to meet current attest and value-for-money commitments, using the same team, without redirecting audit effort." The team needed to free-up staff from attest work for value-for-money work and a special examination.

Innovative Approaches to Improving Cost Effectiveness

Cost effectiveness in auditing is both an attitude as well as practical procedures and approaches that allow cuts in hours without affecting the quality of the product. The Transport team faced two challenges—identifying areas of potential over-auditing, and selling the concept to all team members, some of whom were concerned that cuts in auditing hours, for example in the payroll section, would both decrease the quality of the audit and lead to "slack" time. The team soon learned that idle time was a myth and quality could be maintained by being innovative.

We identified the following areas where cuts could reduce audit hours, without undermining quality:

A risk-based approach
Translating this well worn buzz word into the practical realities of an audit meant cutting down detailed testing work in areas, such as payroll, as there was almost no chance of a material error occurring. It also meant "keeping an eye on the balance sheet," and spending minimal time on immaterial and insignificant accounts.

Accountability
Everybody is responsible for a job. By assigning team leader responsibilities early in the auditing cycle, team members knew what they had to do, whenever down time occurred. This led to a more efficient and effective audit.

Scoping down the scope memo
By reducing the size of the planning memo and changing the timing of its preparation, we could make significant savings. Rather than produce a "book" for a planning memo, we put the lengthy details "in a knowledge of the business memo" that remained in the permanent file and would be updated periodically. We then produced a short three or four page "audit strategy" that served as the planning memo. Upon completion of the present audit, we found that by planning for the following year, we could produce a more complete planning memo in less time. This also paves the way for a "fast start" at the next audit.

Early consultation with functional experts
By providing early drafts to the Assistant Auditor General and the Technical Resources Unit, we could reduce overall review and clearance time because there were no last minute "surprises" that required time consuming revisions.



A global look at the Transport Team (front row) Caroline Smallman, Sylvie Bourbonnais, Peter Yeh, (second row) Steve Lucarelli, Giby Damji, Dan Rubenstein, Shahid Minto, Nick Pantieras, (last row) Tony Brennan, Eric Hellsten, Bernard Battistin, Reno Cyr, Richard Brisebois, and Len McGimpsey.

Interactive Data Extraction and Analysis
IDEA proved to be a good, flexible, easy to use tool that produced exception reports and selected samples in a cost effective manner. IDEA was easily tailored to the needs of individual audit entities.

Central Data Sample
Through increased use of CDS, we could move to a "continuous audit" basis throughout the whole fiscal year, preventing a "mad" rush in the summer. Generally, we found we could expand the use of CDS and achieve savings through raising the definition of a "key item."

Other computer applications
Savings could be achieved through implementing computer applications in areas such as the preparation of lead sheets, analytical review schedules, summary of unadjusted differences and the hockey pool. We found these applications achieved a payback in the current year and we expect to achieve recurring paybacks in future years. The help and training provided by the Computer Audit Group was most appreciated.

Analytical review
The analytical review provided a powerful tool that could be used in areas, such as payroll and minor expenses, where other procedures had been reduced.

Regional offices
Improved communications with the regional offices reduced audit time. We made an effort to communicate audit objectives and to send out samples on a timely basis, as soon as they were generated by IDEA or received from the Public Accounts team. We also used standardized working papers and "reporting packages."

Value-for-money work
We experienced significant savings by consolidating hundreds of pages of individual project reports into one fifty-page project report and clearing this through one departmental focal point Internal Audit.

Co-ordination
We found that initial planning meetings with the audit entities could be more than an introduction to the audit. By agreeing on milestones and schedules to be prepared by the client, work could be more efficiently scheduled.

Analysis of Attest and Authorities Audit Effort
Percentage Decrease in Hours

	Actual		Budget
	Base Year 1985-86	1986-87	1987-88
Great Lake Pilotage Authority	100%	73%	61%
Seaway International Bridge Corporation	100%	65%	54%
Canadian Aviation Safety Board	100%	111%	93%
Canadian National (West Indies) Steamships	100%	56%	56%
St. Lawrence Seaway Authority	100%	95%	102%
Airport Revolving Fund	100%	92%	88%
Public Accounts	100%	88%	58%
	100%	89%	73%

But let us look at how these general approaches to achieving a more cost effective audit were applied to specific engagements:

Public Accounts
Richard Brisebois and Tony Brennan found that they could cut down the time required to achieve Section 6 audit objectives by segregating authority issues for separate treatment. They recognized that in some cases, the CDS and high value samples were not necessarily the best way to address authority issues.

They also realized that a "project" approach, versus a key items approach, to major capital projects provided better coverage at a lower cost.

Airports Revolving Fund
Peter Yeh, Caroline Smallman and Richard Brisebois found that IDEA provided an excellent tool to support a "one-opinion concept." They also found that we could achieve more rotational coverage, taking a cyclical approach to the audit. Using IDEA, samples were selected centrally and sent out to the regions for detailed examination. The team computerized lead sheets and the statement of unadjusted differences. They also found it useful to provide an itemized breakdown of individual regional budgets, showing how much time should "ideally" be allocated to flowcharting, detailed testing, etc. The regions found this guidance was useful in allocating audit effort.

Canadian Aviation Safety Board
Peter Yeh and Steve Lucarelli found that, rather than taking a representative or statistical approach to selecting a sample, a judgmental sample focussing on major accident investigations of the period provided better insight into the Board's operations. During major investigations, there was a higher probability of control breakdown, in the rush to respond to "field priorities." This was the greatest area of risk and accordingly the team focussed their audit on this area. In other areas, there was a low probability of a material error, and work was reduced accordingly.

St. Lawrence Seaway Authority
Caroline Smallman, Eric Hellsten, Steve Lucarelli, Giby Damji and Bernard Battistin found that a refocussing of audit effort allowed them to increase the scope of the audit to respond to special risk situations, without increasing the hours proportionately. They used the extra hours freed up from reducing a detailed audit of payroll transactions to focus on the $175 million rehabilitation program that followed the Lock 7 wall collapse.

Great Lake Pilotage Authority
Giby Damji and Steve Lucarelli found that they could significantly decrease audit hours by reducing the time spent auditing payroll, the single largest expenditure of the Authority. In the past, a statistical sample had been used. They found that analytical review procedures consisting of a global reconciliation provided the same level of assurance at a drastically reduced cost. As there was little possibility of a material error occurring, audit effort was concentrated into areas such as revenue.

Like all teams, the Transport team has its quirks. The Deputy Auditor General is into computers. The Assistant Auditor General and the Principal are into their gardens; the former is noted for his zucchinis, the latter is noted for his prize roses. One of the Directors runs a "car farm" and recently buried one of his rabbits. The other is a world-class buffet eater, who gives new meaning to the term "value-for-money." Productivity is something the team has taken to heart, practising it at home as well as in the Office. The team says the Principal told them "to go forth and multiply". The Principal says he just said "go forth to Cornwall and tick and bop." In any case, the team has grown—two marriages, four babies and three more on the way. Another area of expertise is gourmet eateries in the Cornwall area.

The First Step
The bottom line was that audit hours could be decreased, as illustrated in the table without affecting the quality of the audits by focussing on risk areas, using new EDP tools, and providing the incentive of varied value-for-money assignments that were "waiting" at the completion of the attest audits. We realize that this is only the first step. Cost effectiveness is a state of mind, an ongoing challenge to all field auditors and team management. Next year we will look for new ways to innovate. The best is yet to come!



Dear Reader of *Opinions*,

This edition of *Opinions* inaugurates two major changes for the magazine. First, the news of staff activities at the Office of the Auditor General of Canada (OAG) has disappeared from our pages; and the technical and professional articles have become larger and more in depth. Second, we will be publishing quarterly instead of six times a year.

The survey of our readership carried out earlier this year revealed that *Opinions*, in attempting to be both an in-house journal and to serve an external readership, was missing both targets. A great number of our external readers told us they were not interested in the Office's social activities and requested that articles on audit activities and other important themes provide more technical content.

Opinions is attempting to respond to these requests. However, we have no intention of becoming stuffy. We want *Opinions* to be attractive visually and in its writing style; and we enjoy printing articles, like Dan Rubenstein's in this issue, that deal with an important theme in an informal way. *Opinions* will continue to contain news of major events at the OAG.

Our readership survey also revealed a need for more timely—and consolidated—internal communication at the OAG. This finding has been confirmed by the Office's recently completed Cost-Effectiveness Study. The Communications Group is responding by launching an internal newsletter to be called *Interim*. With *Opinions* becoming a quarterly, the group will be able to publish both *Opinions* and *Interim* with no increase in its budget or staff.

I should add that while the focus of *Opinions* will be directed towards our external readership, the magazine will continue to be circulated to all OAG staff.

Cordially yours,

Desmond Kimmitt
Principal, Communications Group

□ □ □

Note: Recent staff changes have occurred in the production of *Opinions*; Diane Vachon is now Editor, Diana Kirkwood is Editorial and Communications Assistant and Eliane Gaudet is working for Parliamentary Liaison.



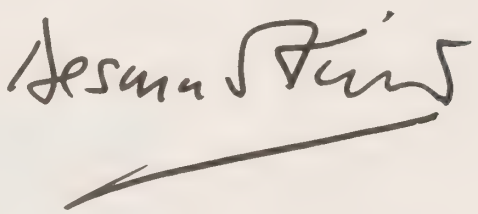
Cher lecteur d'*Opinions*,

Ce numéro d'*Opinions* accueille deux changements majeurs. Premièrement, les nouvelles qui concernent les activités internes du Bureau du vérificateur général (BVG) ne paraîtront plus dans nos pages et les articles de nature professionnelle et technique prendront plus d'importance et seront développés en profondeur. Deuxièmement, nous publierons sur une base trimestrielle plutôt que bimestrielle.

Le sondage que nous avons adressé à nos lecteurs plus tôt cette année a montré qu'*Opinions*, en étant un outil de communication qui s'adresse à la fois aux employés et à un public externe, se trouve placé entre deux chaises. Plusieurs de nos lecteurs de l'extérieur nous ont dit qu'ils n'étaient pas intéressés à connaître les activités sociales du Bureau. Ils ont aussi demandé que nos articles sur la vérification ou qui traitent d'autres thèmes importants soient de nature plus technique. Le sondage a aussi fait ressortir le besoin du BVG pour des communications internes unifiées et plus opportunes. D'ailleurs, l'Étude de la rentabilité du travail de vérification au BVG a récemment été complétée et en est venue à la même conclusion. Afin de répondre à cette requête la Direction des communications lancera un bulletin interne qui s'appellera *Interim*. Comme *Opinions* devient trimestriel, la Direction pourra publier *Opinions* et *Interim* sans accroître son budget ou son personnel.

Opinions essaiera de satisfaire cette demande tout en demeurant d'un abord facile. Nous voulons que l'apparence et le style d'*Opinions* soient attrayants et nous aimons faire paraître des articles comme celui de Dan Rubenstein (voir ce numéro) qui traite d'un thème important d'une manière informelle. Par ailleurs, *Opinions* continuera de présenter les événements importants qui se passent au BVG et sera toujours distribué à tout le personnel.

Veuillez accepter, cher lecteur, mes cordiales salutations.



Desmond Kimmitt, directeur principal
Direction des communications

Note : Les changements suivants sont survenus récemment au sein du personnel d'*Opinions* : Diane Vachon est maintenant rédactrice, Diana Kirkwood devient adjointe à la rédaction et Eliane Gaudet travaille dorénavant à la Direction de la liaison avec le Parlement.

Nombre d'heures de vérification d'attestation et de conformité aux règlements
Réduction des heures de vérification (en pourcentage)

	Réelles		Budget
	Année de référence 1985-1986	1986-1987	1987-1988
Administration de pilotage des Grands Lacs	100%	73%	61%
La Corporation du Pont international de la voie maritime	100%	65%	54%
Bureau canadien de la sécurité aérienne	100%	111%	93%
Canadian National (West Indies) Steamships	100%	56%	56%
Administration de la voie maritime du Saint-Laurent	100%	95%	102%
Fonds renouvelable des aéroports	100%	92%	88%
Comptes publics	100%	88%	58%
	100%	89%	73%

projets d'immobilisations plutôt que d'en analyser les divers éléments, leur vérification était plus complète et ils réalisaient des économies. Il était plus facile de se concentrer sur les grosses sommes versées pour un certain projet que d'examiner des échantillons représentatifs d'une multitude de projets.

Le Fonds renouvelable des aéroports
Le logiciel IDEA a permis à Peter Yeh, Caroline Smallman et Richard Brisebois de donner une opinion d'ensemble, plutôt que de donner une opinion sur chaque aéroport. Ils ont aussi noté qu'ils pouvaient les vérifier plus fréquemment en procédant de façon cyclique. De plus, grâce à IDEA, ils ont pu sélectionner des échantillons au bureau central et les acheminer vers les régions en vue d'un examen détaillé.

L'équipe a informatisé les feuilles-maîtresses et les sommaires des écarts non corrigés. Elle a fourni aux régions une ventilation détaillée des postes de leur budget qui montrait combien de temps devrait normalement être consacré aux graphiques d'acheminement ou aux sondages détaillés, ce qui a facilité le déploiement de leurs ressources.

Le Bureau canadien de la sécurité aérienne
Peter Yeh et Steve Lucarelli se sont concentrés sur les principales enquêtes relatives aux accidents d'aviation, au lieu de ne choisir que des échantillons représentatifs. Cela leur a donné une meilleure image du fonctionnement du Bureau. Au cours des grandes enquêtes, les mécanismes de contrôle risquent davantage de ne pas fonctionner, à cause de la précipitation à répondre aux exigences du terrain. Comme c'est le domaine où les risques sont les plus élevés, c'est là que l'équipe a fait porter son effort. Les probabilités d'erreurs étant moindres dans les autres domaines, le temps qui leur fut consacré a été réduit en conséquence.

L'administration de la voie maritime du Saint-Laurent
Caroline Smallman, Eric Hellsten, Steve Lucarelli, Giby Damji et Bernard Battistin ont remarqué qu'en réorientant leurs efforts de vérification, ils pouvaient élargir son étendue et se pencher sur les cas où il existait des risques d'erreur, sans accroître proportionnellement le nombre d'heures de vérification. Les heures économisées par la réduction de la vérification détaillée des opérations de la paye furent consacrées à l'étude du programme de 175 millions de dollars mis en place après l'effondrement du mur de l'écluse no 7.

L'administration de pilotage des Grands Lacs
Dans ce cas, Giby Damji et Steve Lucarelli ont réduit le temps de vérification en diminuant les heures passées à l'examen des opérations de la paye (qui est le principal poste de dépenses de l'APGL). Précédemment, ils utilisaient un échantillonnage statistique. Or, ils ont constaté que les procédés d'examen analytique qui comportent une réconciliation globale offrent le même niveau d'assurance, mais à un coût beaucoup moindre. Comme les possibilités d'erreurs étaient assez faibles, ils ont réduit le temps de vérification et se sont penchés sur d'autres questions (p. ex. les recettes).

Comme n'importe quelle autre équipe, celle qui vérifie le ministère des Transports est composée d'individus qui ont leurs marottes. Le SVG est un mordu des ordinateurs. Le VGA et le directeur principal ont la passion du jardinage : le premier a un penchant pour les courgettes, le second préfère les roses. Un des directeurs raffole des buffets et sait bien ce que signifie «en avoir pour son argent». La productivité est un mot que tous les membres ont à coeur, tant au bureau qu'à la maison : avec deux mariages, quatre naissances et trois autres bambins en route, l'équipe détient un record difficile à battre.

Une première étape

En fin de compte, le nombre d'heures de vérification a pu être réduit (voir le tableau ci-dessus) sans diminuer la qualité du travail, en se concentrant sur les domaines où les risques sont plus élevés, en ayant recours à de nouveaux outils informatiques et en entreprenant divers examens d'optimisation des ressources qui ne demandaient qu'à être faits à la fin des vérifications d'attestation. Nous sommes bien conscients que ce n'est là qu'une première étape et que la rentabilité est une tournure d'esprit, un défi qu'il nous faut tous relever. L'année prochaine, nous chercherons d'autres moyens de rentabiliser nos opérations. Nous vous réservons peut-être des surprises!

un mythe et que si chacun fait preuve d'initiative, la qualité du travail peut être maintenue.

Il nous a semblé possible de réduire le nombre d'heures de vérification de plusieurs façons sans nuire à la qualité. En voici quelques-unes.

Adopter une approche basée sur l'évaluation des risques
Nous avons réduit le temps consacré à des secteurs où le risque d'erreurs est infime, comme par exemple dans le secteur de la paye, et avons accordé le temps nécessaire aux secteurs qui présentent le plus de risques. Nous avons aussi suggéré de ne passer que le temps minimum requis sur les comptes de peu d'importance et de peu de conséquence.

Confier une tâche à chacun
Les tâches et les responsabilités ont été dévolues dès le début. Les membres de l'équipe savaient donc comment occuper le temps mort. Cette façon de faire s'est révélée très efficace.

Réduire la taille du mémoire de planification
De plus, en déplaçant le moment de sa préparation, nous avons constaté que nous pouvions réaliser des économies substantielles. Au lieu de produire un volumineux mémoire, nous n'avons rédigé qu'une courte stratégie de vérification de deux ou trois pages et avons gardé dans les dossiers la liste des détails fastidieux. En outre, nous avons gagné du temps en rédigeant le mémoire de planification pour l'année suivante juste à la fin de la vérification en cours, ce qui a permis un démarrage plus rapide de la vérification subséquente.

Consulter les experts tôt
En fournissant assez tôt au vérificateur général adjoint et à la Section des ressources techniques un rapport préliminaire, nous avons accéléré le processus, et éliminé les surprises de dernière minute qui requièrent souvent des changements nombreux et qui font perdre un temps précieux.

Utiliser IDEA
En adaptant le Système interactif d'extraction et d'analyse de données (IDEA) aux organismes vérifiés, on a pu facilement produire des rapports d'exception et choisir des échantillons. Ce logiciel est un outil utile et rentable.

Recourir à la Sélection centrale des données
Son utilisation accrue nous a permis de faire des économies. Nous nous sommes aperçus que nous pouvions effectuer une vérification continue toute l'année et éviter ainsi la course folle pendant l'été.

Utiliser les autres ressources informatiques
En y ayant recours pour la préparation des feuilles-maîtresses, des calendriers d'examens analytiques et des sommaires des écarts non corrigés, nous avons constaté qu'il était possible de réaliser des économies. Nous tenons à remercier la Direction de la vérification informatique pour l'aide et les conseils qui nous ont été prodigués.

Procéder à l'examen analytique
Nous avons aussi réalisé que l'examen analytique était fort utile dans les domaines de la paye et des dépenses mineures où l'on avait réduit le nombre d'heures de vérification.

Communiquer avec les bureaux régionaux
Nous avons constaté que l'amélioration de nos communications réduisait le temps nécessaire à la vérification. Nous leur avons fait connaître les objectifs de la vérification et leur avons envoyé les échantillons dès qu'ils ont été produits par le logiciel IDEA ou dès que l'équipe des Comptes publics nous les a fait parvenir. Nous avons aussi normalisé les documents de travail et les formulaires de rapport.

Viser l'optimisation des ressources
Nous avons réalisé des économies en réduisant les rapports de projets individuels de centaines de pages en un rapport de cinquante pages, en déléguant davantage de pouvoirs et en élargissant le champ des responsabilités des chefs d'équipe.

Coordonner
Nous avons constaté que les réunions préliminaires avec les organismes vérifiés pouvaient être davantage que de simples introductions au travail de vérification. Nous avons planifié le travail plus efficacement en déterminant les étapes que le client doit parcourir et les tableaux qu'il doit préparer.

Voyons comment nous avons mis en pratique ces moyens de faire des économies dans certaines situations bien précises.

Les Comptes publics
Richard Brisebois et Tony Brennan ont réalisé qu'ils ne pouvaient accélérer la réalisation des objectifs de vérification de la Section 6 en traitant séparément les questions de conformité aux règlements. En effet, dans certains cas, la SCD et les échantillons de grande valeur ne sont pas les meilleurs moyens d'aborder ces questions; elles ont d'ailleurs été vérifiées dans les secteurs considérés plus risqués, tels que les paiements de subsides et les versements aux sociétés d'État.

Ils ont aussi remarqué que s'ils examinaient globalement les grands



L'équipe de vérification de Transports Canada : (1ère rangée) Caroline Smallman, Sylvie Bourbonnais, Peter Yeh, (2e rangée) Steve Lucarelli, Giby Damji, Dan Rubenstein, Shahid Minto, Nick Pantieras, (3e rangée) Tony Brennan, Eric Hellsten, Bernard Battistin, Reno Cyr, Richard Brisebois et Len McGimpsey.

La rentabilité : une tournure d'esprit

par Dan Rubenstein, Shahid Minto et Reno Cyr
Équipe de vérification de Transports Canada

Cet article décrit comment l'équipe responsable de la vérification du ministère des Transports a relevé le défi lancé par le Bureau et a réussi à améliorer la rentabilité des vérifications d'attestation en vérifiant les domaines où les risques sont plus élevés, en formant une équipe intégrée, en ayant davantage recours aux ordinateurs et en simplifiant le processus administratif. Elle a ainsi réduit de 2 000 le nombre d'heures consacrées aux vérifications d'attestation en 1986-1987 et a pu, du même coup, consacrer plus de temps à des travaux d'optimisation des ressources (tels que l'Étude de la gestion et du contrôle financiers qui a été récemment achevée) et à l'examen spécial d'une société d'État.

La composition de l'équipe

Une vérification fait entrer en jeu de nombreux acteurs : les entités à vérifier, l'équipe de vérification et le personnel de soutien. Transports Canada est un grand ministère; il est complexe et décentralisé et son exploitation exige beaucoup de capitaux fixes. Son rôle est de développer un système national de transport (aérien, maritime et terrestre) et d'en assurer le fonctionnement efficace et sûr. Les dépenses annuelles de Transports Canada totalisent plus de 3,5 milliards de dollars, sans compter les dépenses des sociétés d'État et autres organismes qui lui sont rattachés. Il gère plus de 22 000 années-personnes.

L'équipe comprend le sous-vérificateur général Larry Meyers, le vérificateur général adjoint Len McGimpsey et le directeur principal Shahid Minto. Reno Cyr dirige les travaux sur l'optimisation des ressources, tandis que Dan Rubenstein est chargé de la vérification d'attestation et de conformité aux textes réglementaires. Peter Yeh s'occupe du Fonds renouvelable des aéroports et Richard Brisebois veille à la vérification des Comptes publics. Les chefs d'équipe sont Tony Brennan, Caroline Smallman, Eric Hellsten et Giby Damji. Bernard Battistin et Marvin Schwartz sont les derniers venus dans l'équipe; Steve Lucarelli est un étudiant qui a terminé ses derniers examens en septembre et Nick Pantieras et Ivar Upitis ont travaillé avec l'équipe au cours de l'été. Pour sa part, Sylvie Bourbonnais assure le bon fonctionnement de la machine administrative.

L'équipe affectée aux Transports est une équipe renouvelée. L'année dernière, le directeur principal, le directeur et le gestionnaire ont accepté d'autres fonctions au Bureau. Ils sont partis après avoir effectué des travaux importants et apporté des améliorations à la comptabilité du Fonds renouvelable des aéroports.

L'équipe a été restructurée et cette évolution a mené au concept de l'équipe intégrée alors que l'équipe se composait précédemment d'un noyau de vérificateurs d'attestation qui recouraient aux services de spécialistes de l'extérieur pour effectuer des travaux d'optimisation des ressources. L'objectif de l'équipe intégrée est de former des vérificateurs qui ont déjà des connaissances dans les trois genres de vérification : l'attestation, la conformité aux textes réglementaires et l'optimisation des ressources. Les changements qui ont affecté la composition de l'équipe lui ont redonné l'élan nécessaire dans son effort de rationaliser ses coûts.

De nouvelles façons d'améliorer la rentabilité

Dans le domaine de la vérification, la rentabilité dépend tout autant d'une attitude que d'un ensemble de mesures qui permettent de réduire le nombre d'heures sans nuire à la qualité de la production. L'équipe des Transports eut donc à déterminer les endroits où il y avait peut-être sur-vérification, puis elle dut en discuter avec le personnel qui, au départ, craignait que la réduction du nombre d'heures (notamment dans la section de la paye) ait des répercussions sur la qualité de la vérification et occasionne du temps mort. Le personnel a vite appris que l'oisiveté est



Le vérificateur général adjoint Len McGimpsey, le directeur Reno Cyr, le directeur principal Shahid Minto et le directeur Dan Rubenstein étudient de nouvelles façons d'améliorer la rentabilité.



«Les sous-ministres peuvent, et doivent, assumer en partie le rôle du ministre lorsqu'il s'agit de comparaître devant les comités du Parlement.»



«Le système parlementaire du Canada présente de nombreux points forts, mais de multiples changements se sont produits au cours des quinze ou vingt dernières années.»

J'ai essayé de mettre en lumière les conséquences que pourrait entraîner une modification relativement inoffensive de l'obligation de rendre compte exigée des sous-ministres. Cet exemple montre à quel point notre régime de reddition de comptes est fragile; par ailleurs, il souligne le caractère plein d'embûches du chemin où l'on s'engage lorsqu'on veut modifier un seul élément du système sans considérer les principes fondamentaux qui sous-tendent notre système parlementaire et son mode de gouvernement par un collectif de ministres, le Cabinet.

Responsabilité diffuse équivaut à responsabilité réduite

Les sous-ministres peuvent, et doivent, assumer en partie le rôle du ministre lorsqu'il s'agit de comparaître devant les comités du Parlement, mais ils doivent agir alors au nom du ministre. Les sous-ministres n'ont de comptes à rendre qu'aux personnes ou aux groupes qui ont le pouvoir de leur attribuer des responsabilités.

Si des comités du Parlement mettent au jour des problèmes administratifs importants imputables à un sous-ministre, il incombe au ministre et au Premier ministre d'examiner la situation à la lumière de la politique et des priorités du gouvernement et de prendre ensuite les mesures qui s'imposent.

Les sous-ministres doivent accepter de comparaître devant les comités du Parlement. Ils sont tenus de leur fournir des renseignements exacts qui répondent bien aux questions posées, tout en respectant les secrets du Cabinet et les avis confidentiels donnés aux ministres. Ils doivent également communiquer au ministre les préoccupations des parlementaires et lui demander des directives sur la façon d'y répondre. Ce faisant, les sous-ministres aident les ministres à s'acquitter de l'obligation qui leur est faite de rendre compte au Parlement et de conserver la confiance de ce dernier.

Afin de maintenir l'intégrité de notre système parlementaire et de respecter le principe de la responsabilité ministérielle, il est également essentiel que les ministres acceptent la responsabilité d'informer leurs fonctionnaires sur ce à quoi ils sont tenus lorsqu'ils doivent comparaître devant les comités du Parlement, tout en conservant avec soin leur prérogative d'obliger les sous-ministres à leur rendre des comptes.

Ne pas miner la structure qu'il s'agit d'améliorer

Lorsqu'on veut modifier le fonctionnement des comités du Parlement, il faut considérer bon nombre des questions que j'ai évoquées à propos des conséquences de modifications éventuelles de l'obligation pour les sous-ministres de rendre compte et du concept de responsabilité ministérielle. Des modifications telles que l'adoption d'une méthode de dotation différente, la télédiffusion des séances des comités et certains changements dans la façon de nommer les sous-ministres peuvent transformer l'équilibre des mécanismes et paliers de responsabilité.

Il est possible que les changements envisagés soient bénéfiques, mais ils peuvent tout aussi bien créer une structure de responsabilité plus complexe et plus confuse entre les ministres et les sous-ministres, de même qu'entre les ministres et le Parlement.

Si les changements apportés entraînaient de telles conséquences, beaucoup de monde y perdrait : les ministres, parce qu'ils auraient affaire à des sous-ministres qui n'auraient plus à leur rendre compte de tous les aspects de leur mandat; les contribuables, qui en définitive auraient à leur service une fonction publique moins efficace; enfin, le Parlement et le public, qui éprouveraient encore plus de difficulté à déterminer qui est vraiment responsable des problèmes relevés.

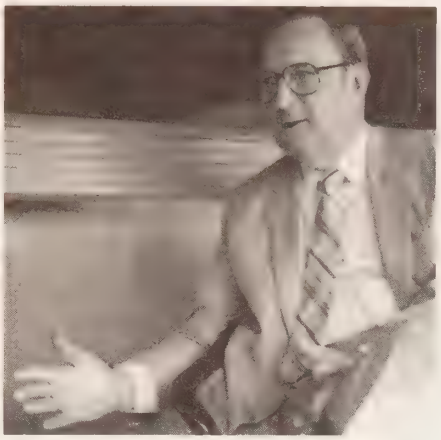
Conclusion

Le système parlementaire du Canada présente de nombreux points forts, mais de multiples changements se sont produits au cours des quinze ou vingt dernières années. Il se peut que le régime de reddition de comptes par palier hiérarchique soit en train de changer sous nos yeux et que nous le réalisions dans vingt ans seulement, lorsque nous regarderons en arrière.

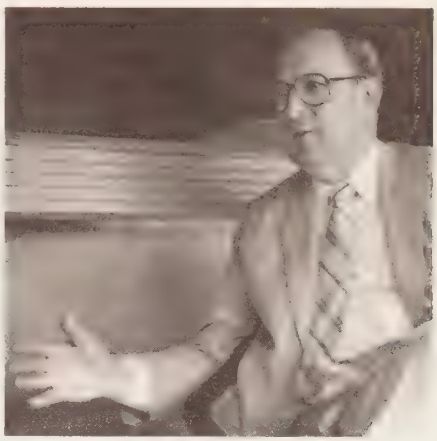
Nous ne pouvons pas nous permettre d'adapter et de modifier nos principales institutions gouvernementales simplement pour répondre à court terme à des problèmes particuliers. Les pressions en faveur du changement du genre de celles qui s'exercent aujourd'hui peuvent, si nous y cédons, affecter de façon radicale et permanente l'obligation des ministres de rendre compte au Parlement et l'obligation des sous-ministres d'être comptables aux ministres. Pour le bien des parlementaires, des ministres, des sous-ministres et des fonctionnaires, il faudrait peut-être maintenant clarifier les rôles et les responsabilités des ministres, des sous-ministres et des comités afin que notre régime actuel de reddition de comptes ne se transforme pas insensiblement, et à notre insu, en un régime différent et sans doute beaucoup moins efficace.



«À mon avis, les conséquences qu'on cherche à tirer du changement d'échelle dans la taille de l'État sont exagérées.»



«On suppose que l'obligation de rendre compte serait améliorée si les sous-ministres étaient directement et officiellement comptables au Parlement.»



«Comment un ministre pourrait-il accepter d'avoir à rendre compte des actes d'un sous-ministre qui est lui-même obligé d'en rendre compte à un comité du Parlement?»

Fonction publique, le renforcement du Bureau du vérificateur général, la modification du rôle que jouent le Conseil du Trésor et le processus budgétaire, la mise sur pied d'organismes spéciaux comme les bureaux du commissaire aux langues officielles et du commissaire à l'information, l'amélioration des renseignements fournis au Parlement (par exemple grâce à la présentation de la partie III du Budget des dépenses) et l'entrée en vigueur des dispositions législatives sur l'accès à l'information.

Les récentes réformes parlementaires (système des comités) doivent être considérées comme un effort constructif pour accroître le nombre de députés à qui sont confiées des fonctions parlementaires.

L'opposition entre politique et administration

On a tendance à croire que l'État peut, tout comme le secteur privé, séparer nettement les buts, les objectifs et les politiques des questions de gestion et d'administration, puis juger de la qualité de l'administration selon quelque critère scientifique de gestion. Or, même au niveau du vérificateur de l'impôt, du fonctionnaire des pêches, du douanier ou de l'agent d'immigration, l'administration exige de tenir compte d'un grand nombre de considérations qui ne sont pas strictement liées à l'efficience, à l'économie ou à quelqu'autre mesure des résultats.

Responsabilité des sous-ministres de rendre compte au Parlement de leur administration

Le troisième aspect de l'option d'une reddition de comptes parallèle, c'est que l'on suppose que l'obligation de rendre compte serait améliorée si les sous-ministres étaient directement et officiellement comptables au Parlement. Toutefois, cela pourrait amoindrir le contrôle que les ministres exercent sur les sous-ministres.

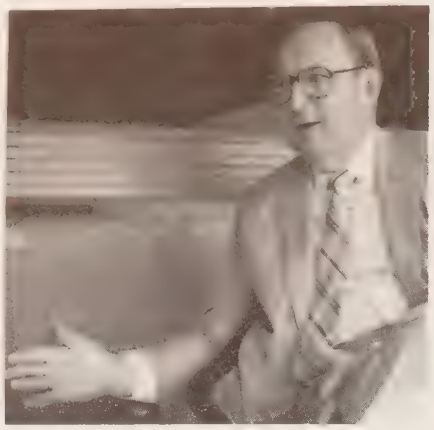
Un des principaux avantages du système de gouvernement que nous avons au Canada est la clarté avec laquelle le Parlement et le public peuvent déterminer qui doit rendre des comptes pour ce qui s'est passé. Il y a risque, si des comités du Parlement se mettent à intervenir plus activement dans le processus de prise de décisions du gouvernement en tenant les sous-ministres pour comptables envers eux, que les activités du pouvoir exécutif soient moins strictement contrôlées par le Parlement. La responsabilité sera plus diffuse et le gouvernement sera moins obligé de rendre compte de ses actes.

Rendre un sous-ministre responsable devant la Chambre et donner à celle-ci le pouvoir d'ordonner au sous-ministre de faire certaines choses, cela représenterait un changement important dans notre système. Comment la Chambre, qui donnerait ces ordres, pourrait-elle s'en tenir responsable devant elle-même? Comment pourrait-on se débarrasser d'un comité qui a donné une directive impopulaire? Comment l'électorat saurait-il qui il faut mettre à la porte? Et comment un ministre pourrait-il accepter d'avoir à rendre compte des actes d'un sous-ministre qui est lui-même obligé d'en rendre compte à un comité du Parlement?

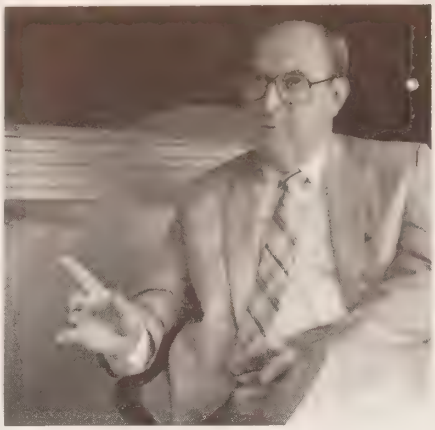
Conséquences de la politisation de la fonction publique

D'autres conséquences s'ensuivraient. Les sous-ministres pourraient facilement devenir des personnalités connues du public, de sorte que pourrait s'atténuer la distinction historique entre le rôle neutre et anonyme du sous-ministre et le rôle essentiellement public du ministre. On finirait par réclamer la politisation des échelons supérieurs de la fonction publique, afin de s'assurer que les déclarations publiques des sous-ministres respectent la politique du parti.

Même aux échelons inférieurs à celui de sous-ministre, l'utilité de la fonction publique pour les ministres risquerait d'être réduite, car les fonctionnaires ne seraient plus seulement les conseillers des ministres et les exécuteurs de leur volonté, mais ils rempliraient également ce rôle à l'égard du Parlement, dans un certain sens. Si des fonctionnaires se trouvaient obligés de chercher le point d'équilibre entre autorité du ministre et autorité des comités du Parlement, ou d'opposer l'une à l'autre, le pouvoir des ministres sur la fonction publique serait réduit d'autant. Enfin, la cohérence globale de la politique gouvernementale pourrait être brisée.



«Il est heureux pour nous, Canadiens, que les premiers ministres se soient abstenus d'offrir des postes de sous-ministre à leurs partisans.»



«Un des principaux buts d'un régime de reddition de comptes est de garantir un gouvernement efficace et sensible aux besoins.»



«Il faut reconnaître que la taille et la complexité de l'appareil étatique rendent plus difficile la tâche de diriger et de gérer les ministères.»

mieux la deuxième proposition de changement. Il s'agit de diviser en deux volets — les politiques et l'administration — l'obligation de rendre compte des sous-ministres et des ministres et d'obliger les sous-ministres à rendre compte de l'administration des ministères directement à des comités du Parlement. Ceux qui proposent ce changement le prétendent conforme au principe de la neutralité politique de la fonction publique. Toutefois, si nous y regardons de plus près, nous voyons que le régime proposé suppose certaines modifications importantes et fâcheuses de la façon dont les ministres et sous-ministres doivent actuellement rendre des comptes.

La proposition d'adopter une reddition de comptes parallèle est fondée sur les trois prémisses suivantes. La première consiste à affirmer que le gouvernement est devenu trop gros et trop compliqué pour que les ministres puissent être tenus responsables de tout ce qui se produit dans des ministères énormes; par contre, les vrais responsables — les sous-ministres et autres fonctionnaires — ne sont pas obligés de rendre compte de leurs actions d'une façon suffisamment publique.

La deuxième prémisse est que, pour distinguer l'obligation de rendre compte du ministre et celle du sous-ministre, l'idéal est de séparer les responsabilités d'ordre politique des responsabilités d'ordre administratif. Cela, parce que les décisions politiques nécessitent des jugements politiques, tandis que les décisions administratives doivent viser une gestion économique, efficiente et efficace des programmes. Ainsi, c'est avant tout aux sous-ministres qu'il incomberait de rendre compte de l'administration du ministère et de la gestion de ses ressources.

La troisième prémisse découle des deux premières. Puisque c'est avant tout aux sous-ministres qu'il faut demander de rendre compte de la gestion et de l'administration et puisque les sous-ministres sont les principaux acteurs dans la dépense des deniers publics, ce sont eux qui devraient être responsables de l'administration devant le Comité des comptes publics et les autres comités du Parlement, c'est-à-dire obligés de leur rendre compte.

Argument contre une reddition de comptes parallèle

L'examen de cette option a été loin de me persuader. Un des principaux buts d'un régime de reddition de comptes est de garantir un gouvernement efficace et sensible aux besoins. La répartition des rôles entre les sous-ministres et les ministres a contribué à affermir la gestion gouvernementale et à rehausser la qualité de la fonction publique, tout en garantissant que celle-ci reçoive une direction politique, soit capable de réagir aux demandes et reste bien gérée.

De bien des façons, je trouve que l'idée d'une structure de responsabilité parallèle repose sur une vision trop simple de ce que sont les caractéristiques essentielles de la responsabilité ministérielle et de ce qu'est le rapport de responsabilité entre le sous-ministre et le ministre. De plus, elle mise sur l'adoption inopportune de notions de gestion qui sont utilisées dans le secteur privé.

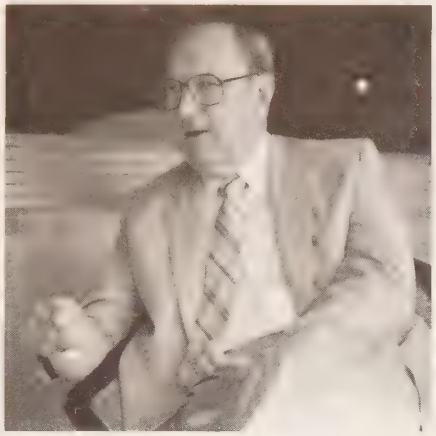
Je vais maintenant examiner les trois principales prémisses de la proposition d'une structure de responsabilité du sous-ministre parallèle à celle du ministre.

Taille et complexité du gouvernement : incidences sur la responsabilité du ministre

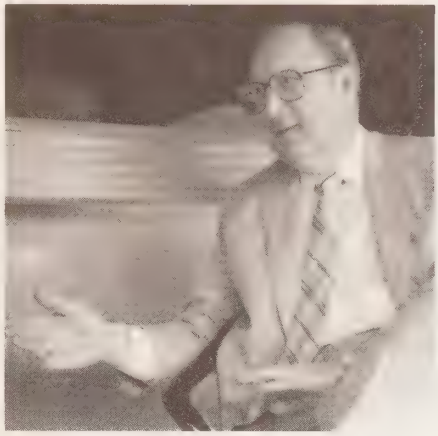
Il faut reconnaître que la taille et la complexité de l'appareil étatique rendent plus difficile la tâche de diriger et de gérer les ministères. De là, l'évocation des problèmes et des défis, réels ou appréhendés, que doivent surmonter les fonctionnaires lorsqu'il leur faut rendre compte des résultats de leur gestion aux représentants élus du peuple.

À mon avis, les conséquences qu'on cherche à tirer du changement d'échelle dans la taille de l'État sont exagérées. Les ministres n'ont jamais exercé sur leurs ministères un pouvoir de contrôle administratif qui va jusque dans le détail.

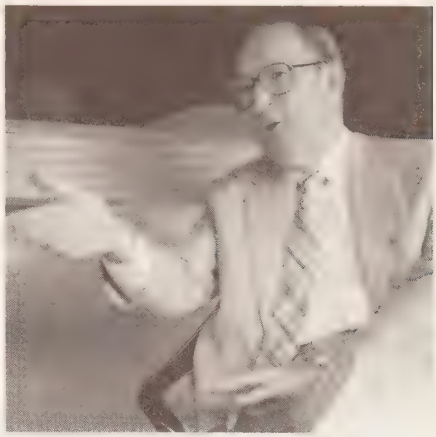
De plus, les institutions parlementaires et les fonctions ministérielles ont été sensiblement renforcées au cours des soixante-quinze dernières années par la création de la Commission de la



«Cet argument suppose également un parti pris contre les fonctionnaires de carrière, malgré leur connaissance intime du domaine politique en cause.»



«Ils veulent des sous-ministres qui iront bien au-delà des notions traditionnelles d'anonymat ou de neutralité des fonctionnaires et qui préconiseront et défendront des politiques au nom du gouvernement.»



«L'argument selon lequel la fonction publique du Canada doit être politisée présente des lacunes importantes.»

Lorsque ces conditions sont réunies, les ministres et les sous-ministres peuvent faire un travail d'équipe efficace. Lorsqu'elles font défaut, de graves problèmes peuvent se poser et avoir pour résultats que le ministre se révèle inefficace, qu'il s'attire des critiques du public et du Parlement et que le ministère soit géré sans efficience ni souplesse.

Première modification proposée : «Dans le contexte politique actuel, les sous-ministres doivent se montrer partisans. Ayons l'honnêteté de le reconnaître et choisissons donc les sous-ministres parmi les partisans du groupe au pouvoir.»

Les adeptes de cette école de pensée soutiennent que la tâche d'un ministre est si vaste et si lourde qu'il faut un sous-ministre partisan pour la partager avec le ministre. Seuls devraient être recrutés des sous-ministres qui ont la même approche partisane que le ministre sur la façon d'aborder une question politique donnée. Cet argument suppose également un parti pris contre les fonctionnaires de carrière, malgré leur connaissance intime du domaine politique en cause.

On prend pour hypothèse qu'il est impossible, au niveau du sous-ministre, de séparer la politique partisane, d'une part, et les politiques de l'État, la gestion et l'administration, d'autre part.

Donner aux sous-ministres un caractère plus partisan risque de miner le système de la responsabilité ministérielle.

Nous savons tous que les sous-ministres jouent un rôle important dans la formulation des politiques et qu'ils ne sauraient jouer ce rôle efficacement sans tenir compte des orientations politiques propres à ceux qui exercent le pouvoir.

Un sous-ministre ne peut pas fournir un appui suffisant et approprié sans comprendre clairement les répercussions, pour le ministre, des politiques proposées ou des changements apportés aux programmes.

Toutefois, la plupart des champions de la proposition qui nous occupe ne se contentent pas de vouloir des sous-ministres qui comprennent les objectifs des politiciens et en tiennent compte. Ils veulent des sous-ministres qui iront bien au-delà des notions traditionnelles d'anonymat ou de neutralité des fonctionnaires et qui préconiseront et défendront des politiques au nom du gouvernement. Ils veulent que les sous-ministres s'occupent de promouvoir la position du parti gouvernemental, même sur des questions qui font l'objet de débats politiques partisans.

Au bout du compte, on perdra tous les bienfaits découlant de l'emploi de fonctionnaires de carrière qui s'y entendent en fait de gouvernement et possèdent des compétences particulières en gestion et en administration. Cela ne donnerait pas de bons résultats politiques, car la justesse des conseils donnés au ministre sur les politiques et sur l'accueil qui leur sera vraisemblablement réservé dépend, dans une large mesure, de la connaissance que le sous-ministre a de la clientèle, du ministère et du gouvernement. Pire encore, nous aboutirions à des nominations faites uniquement par favoritisme.

Les promoteurs de la politisation de nos fonctions publiques ne tiennent pas compte de l'histoire, de la nature humaine et du jeu de la politique lorsqu'ils poussent les Canadiens à croire que les nominations inspirées par des préoccupations politiques partisanes respecteront le principe du mérite. Elles ne le respecteront pas. Elles seront faites en fonction des affinités politiques et, si le mérite des candidats est considéré ensuite, c'est que la chance aura joué en faveur des citoyens.

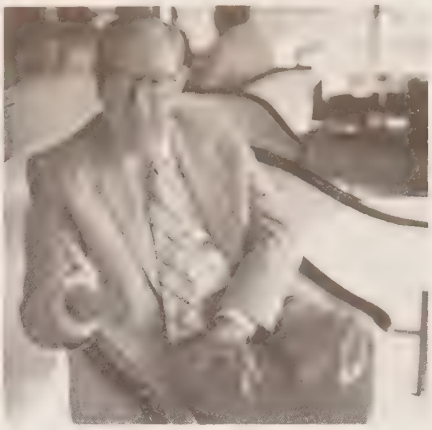
L'argument selon lequel la fonction publique du Canada doit être politisée présente des lacunes importantes qu'il faut examiner très attentivement avant de commencer à modifier la façon dont les sous-ministres sont nommés. Il est heureux pour nous, Canadiens, que les premiers ministres se soient abstenus, au cours des dernières années, d'offrir des postes de sous-ministre à leurs partisans.

Deuxième proposition : Établir un régime de reddition de comptes parallèle en vertu duquel les sous-ministres devraient rendre compte de leur administration à des comités du Parlement.

L'expression «régime de reddition de comptes parallèle» est celle qui décrit le



«Au coeur du régime de reddition de comptes d'un gouvernement parlementaire, on retrouve l'obligation des ministres de rendre compte de l'action de leurs ministères devant le Parlement.»



«Le sous-ministre ne se voit attribuer par la constitution aucune responsabilité ou identité distincte ou séparée de celle des ministres.»



«Ce principe de la neutralité de la fonction publique est renforcé par la convention acceptée selon laquelle les fonctionnaires doivent rester anonymes.»

L'obligation de rendre compte qui incombe à un sous-ministre dans un régime parlementaire suppose donc un lien d'autorité direct fondé sur des textes de loi ou des textes constitutionnels.

Un sous-ministre peut être obligé de répondre à des questions ou de fournir des renseignements à un autre groupe sans être tenu d'accepter quelque directive que ce soit de ce groupe. De même, un sous-ministre peut avoir diverses responsabilités reconnues envers les clients, les employés ou le public en général, mais ces groupes ne lui ont pas conféré les pouvoirs qu'il exerce et ils ne peuvent donc pas l'obliger à leur rendre des comptes. Ces distinctions peuvent sembler subtiles, mais elles jouent un rôle fondamental dans notre régime parlementaire.

Chaîne de commandement

Au coeur du régime de reddition de comptes d'un gouvernement parlementaire, on retrouve l'obligation des ministres de rendre compte de l'action de leurs ministères devant le Parlement et l'obligation des sous-ministres de rendre des comptes aux ministres. Cet alliage de la compétence professionnelle des fonctionnaires dans les domaines de l'élaboration des politiques et de la gestion, d'une part, et du leadership, de la gouverne et des responsabilités politiques fournis par les ministres, d'autre part, constitue l'une des forces de notre système actuel de gouvernement.

Ce régime de responsabilité a pour caractéristique de suivre la chaîne de commandement. Selon la tradition parlementaire, c'est le ministre qui doit répondre, devant le Parlement, des interventions, des prises de position et de l'administration de son ministère. Le pouvoir et l'autorisation de gouverner sont ainsi donnés, par voie législative, à chaque ministre nommé par la Couronne, privilèges que chacun conserve tant que la Chambre ne lui retire pas sa confiance. Les ministres délèguent des pouvoirs aux sous-ministres, mais ils ne peuvent leur déléguer leur responsabilité à l'égard du Parlement.

C'est depuis fort longtemps que, dans les systèmes parlementaires canadien et britannique, le sous-ministre ne se voit attribuer par la constitution aucune responsabilité ou identité distincte ou séparée de celle des ministres. On demande aux sous-ministres de donner des avis non partisans sur les lignes de conduite à adopter et d'apporter leur aide en matière de gestion, mais la loi leur interdit d'exercer des activités politiques. Ce principe de la neutralité de la fonction publique est renforcé par la convention acceptée selon laquelle les fonctionnaires doivent rester anonymes.

Les principes fondamentaux énoncés ci-dessus établissent une chaîne de responsabilité bien définie. Le Parlement est responsable devant le peuple et doit lui rendre des comptes. Les ministres sont comptables de leurs ministères devant la Couronne et le Parlement. Les sous-ministres doivent rendre des comptes aux ministres, y compris le Premier ministre.

Exigences d'une saine reddition de comptes

Mon expérience m'a permis de définir quatre conditions principales qui doivent être réunies pour que l'obligation des sous-ministres de rendre des comptes aux ministres soit remplie de façon saine :

- le ministre doit comprendre son rôle de ministre, accepter pleinement sa responsabilité ministérielle et savoir conserver la confiance du Premier ministre, de ses collègues du Cabinet et du Parlement;
- le ministre et le sous-ministre doivent établir entre eux un climat d'entente profonde, convenir d'un programme d'action commun et avoir des relations de travail fondées sur le respect et la compréhension des priorités et des rôles confiés à l'un et à l'autre;
- le personnel du cabinet du ministre doit pouvoir organiser avec compétence l'emploi du temps du ministre et sa correspondance, lui fournir un appui et des conseils politiques et savoir collaborer avec les fonctionnaires du ministère;
- le sous-ministre doit savoir gérer le ministère de façon à atteindre les objectifs prioritaires du ministre, à respecter les exigences collectives du Cabinet et à recevoir des autres ministères et groupes importants la collaboration et l'appui nécessaires.

Résultats escomptés

L'étude de la rentabilité aura des répercussions énormes pour le Bureau. Elle devrait, notamment : renforcer le rôle de leader que joue le Bureau dans le domaine de la vérification législative; permettre de trouver d'autres méthodes de planification et d'exécution, de sorte que les vérifications du BVG continuent d'afficher une qualité élevée et d'être aussi rentables que possible et; évaluer de façon objective l'expérience acquise au cours des dix dernières années, afin de déterminer les améliorations souhaitables, ainsi que la façon de les apporter.

Comme l'indiquait Ken Dye au Comité des comptes publics en mars 1987 au sujet de l'augmentation de la charge de travail qui résultera de sa nomination comme vérificateur de six autres sociétés d'État d'ici le 1er janvier 1989, avant de demander des fonds additionnels pour effectuer ces travaux, il veut s'assurer d'avoir examiné toutes les solutions possibles afin de tirer le meilleur profit des ressources disponibles.

On peut s'attendre à ce que des mesures soient prises en vue d'améliorer le rendement du Bureau, par le biais d'une utilisation plus rationnelle du personnel de vérification et de leurs travaux, d'une meilleure compréhension des ressources nécessaires pour mieux servir le Parlement et par la création de liens plus étroits avec les principales institutions dans le domaine.



Faut-il changer le régime de reddition de comptes imposé aux sous-ministres?

par Gordon Osbaldeston, C.P., O.C.

Gordon Osbaldeston est attaché supérieur de recherches au centre national pour la recherche et le développement en gestion de la faculté d'administration des affaires de l'université Western Ontario. En 1982, il est devenu greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, poste qu'il a occupé jusqu'en 1985.

En juin 1986, le vice-premier ministre d'alors a demandé à Gordon Osbaldeston d'effectuer une étude impartiale de l'obligation de rendre compte au sein de l'administration fédérale. Il a accepté, parce qu'il croit qu'une structure de responsabilité nettement définie constitue une des exigences fondamentales d'un gouvernement efficace et vraiment démocratique.

L'obligation de rendre compte, telle qu'elle se présente à l'échelon des sous-ministres fédéraux, a été le point central de cette étude dont les objectifs étaient :

- *d'établir les grandes lignes du régime actuel de reddition de comptes au sein de l'État fédéral (exigences légales ou officielles tout autant que les procédés officieux) et en décrire la nature;*

- *de comprendre la façon dont les sous-ministres s'acquittent actuellement de leurs fonctions et de leurs responsabilités dans le cadre du régime de reddition de comptes;*

- *de présenter des suggestions ou des recommandations qui permettraient d'améliorer le régime de reddition de comptes de l'État fédéral.*

Dans le rapport d'étude présenté ci-dessous, Gordon Osbaldeston analyse et évalue deux propositions, formulées au cours des dix dernières années, sur la modification du régime de reddition de comptes imposé aux sous-ministres. Il examine d'abord la proposition de politiser la fonction publique. Ensuite, il évalue la suggestion d'établir un régime de reddition de comptes distinct ou, en ses propres termes, parallèle, en vertu duquel le sous-ministre devrait rendre compte aux comités du Parlement de l'administration des programmes, tandis que le ministre resterait comptable des politiques mises de l'avant.

L'étude de l'obligation de rendre compte imposée aux sous-ministres se rattache très étroitement au travail du Bureau du vérificateur général. L'actuel vérificateur général du Canada, Kenneth M. Dye, a formulé par écrit ses préoccupations au sujet du processus de reddition de comptes.

Nous avons donc demandé à Gordon Osbaldeston la permission de publier son rapport, qui enrichit manifestement un débat bien vivant en apportant des éléments d'autant plus valables que l'auteur a lui-même été sous-ministre.

Dans notre prochain numéro, nous publierons à ce sujet des extraits d'une table ronde parrainée par Opinions.

□ □ □

Définition de l'obligation de rendre compte

Dès le début de cette étude, un défi d'envergure m'était lancé : celui de définir les caractères essentiels de l'obligation de rendre compte. Puisque j'utiliserai ce terme abondamment, ainsi que les deux termes voisins de responsabilité et de reddition de comptes, permettez-moi de définir au départ l'unique réalité qu'ils évoquent pour moi :

L'obligation de rendre compte, c'est l'obligation où quelqu'un se trouve de répondre, devant une personne ou un groupe, de l'exercice de responsabilités qui lui ont été confiées par cette personne ou ce groupe.

les données qui ont permis à Ken Belbeck de formuler ses recommandations globales, présentées au conseil de direction en août 1987.

Les employés constituent la principale ressource du BVG

La première question abordée concernait les ressources humaines et, plus précisément, le programme de perfectionnement et d'avancement de carrière, l'examen du rendement, les promotions, les compétences requises pour le type de travaux de vérification effectués, les méthodes de recrutement, ainsi que la formation initiale des professionnels de l'extérieur. Par leurs connaissances et leurs aptitudes, les employés constituent la principale ressource du Bureau. L'examen de cette question avait pour but d'aider le BVG à améliorer la qualité de ses travaux de vérification ainsi qu'à optimiser le coût de la formation et du perfectionnement offerts aux employés.

La sous-traitance

L'objectif consistait, dans ce cas, à examiner les méthodes employées par le Bureau pour obtenir les services de sous-traitants et pour déterminer dans quels cas confier à des sous-traitants les attestations relatives à certaines entités. Les responsables de l'étude ont examiné la politique courante et les intentions du Bureau. Ils ont questionné les membres d'équipes qui ont recours à des employés contractuels en vue de connaître leur taux de satisfaction ou d'insatisfaction, selon le cas, ainsi que leurs suggestions; puis, ils ont déterminé si le fait de confier les attestations à des employés contractuels entraînerait une réduction des coûts. Ils ont également pris connaissance des résultats obtenus par le gouvernement de l'Alberta lorsqu'il confie ses vérifications à des sous-traitants.

Les frais généraux et les activités connexes

Dans ce cas, les responsables voulaient se familiariser avec la nature et le montant des frais généraux, plus spécialement au sein de la Direction générale des opérations de vérification, dans le but de déterminer les réductions possibles de coût, et de démontrer aux vérificateurs que le montant des frais généraux imputés à leurs vérifications est effectivement raisonnable par rapport aux objectifs généraux du Bureau.

Planification

Cette étape comportait un examen de la planification quinquennale et du processus d'élaboration d'un plan annuel, un examen du processus d'établissement des priorités de la Direction générale des opérations de vérification, ainsi que l'examen des possibilités d'amélioration en ce qui a trait à la nature, à la fréquence et à la sélection de nos vérifications de l'optimisation des ressources. L'objectif consistait à examiner l'ensemble des procédés de planification du Bureau, ainsi qu'à déterminer l'incidence de la rentabilité sur nos travaux de vérification. L'élément-clé de cette étape : la façon dont la direction générale planifie l'utilisation de ses ressources humaines.

L'expérience acquise par d'autres organismes

Cette étape avait pour but d'obtenir des suggestions et de l'aide en vue d'appliquer les recommandations formulées pour la première phase de l'étude. Elle a été réalisée par Len McGimpsey et Doug Deeks, vérificateurs généraux adjoints à la Direction générale des opérations de vérification. Ils se sont rendus au *General Accounting Office* des États-Unis et au Bureau national de la vérification du Royaume-Uni. Ils ont examiné les liens entre une attestation et une vérification de l'optimisation des ressources, la durée des vérifications intégrées, ainsi que la façon de procéder pour déterminer l'étendue, pour vérifier l'exactitude des données, et pour adjuger les contrats. À leur retour au Canada, ils ont présenté un rapport à Ken Belbeck ainsi qu'au conseil de direction du BVG.

Élaboration des méthodes

Cette étape a permis d'examiner tous les aspects de l'élaboration des méthodes au BVG, c'est-à-dire le rôle du Comité d'élaboration des méthodes; les méthodes élaborées par les responsables de secteurs fonctionnels et d'autres professionnels de la Direction générale des opérations de vérification; ainsi que le travail de coordination assuré par la Direction des méthodes professionnelles, qui fait fonction de secrétariat pour le Comité d'élaboration des méthodes, le Comité consultatif indépendant, et le Groupe d'étude chargé d'examiner les documents de discussion.

Elle avait pour but d'améliorer la situation du Bureau en tant que chef de file dans le domaine de la vérification législative, ainsi que d'accroître l'élaboration et la diffusion de méthodes pour le compte de tous les employés professionnels responsables de vérifications.

Enquête auprès des ministères

Cette enquête avait pour but d'examiner les questions reliées à la rentabilité des travaux de vérification du Bureau, dans le contexte des relations avec les clients. Entre dix et douze ministères ont été sélectionnés à cette fin. Voici quelques-unes des questions fondamentales abordées au cours des rencontres avec des hauts fonctionnaires : le rôle des rapports de projet, l'à-propos, la fréquence et la nature des contacts à divers paliers au sein du ministère. L'un des objectifs consistait à trouver des façons de resserrer les liens, en vue d'accroître la qualité et l'économie des vérifications.

Organisation et leadership

Cette étape importante avait pour but d'examiner l'organisation et la direction du Bureau, principalement en ce qui a trait à l'établissement d'objectifs et à l'orientation des employés professionnels, au style de gestion, à l'administration de la Direction générale des opérations de vérification, à la taille et la nature des directions de vérification et des équipes affectées à la vérification des ministères, à la situation des spécialistes fonctionnels, aux liens hiérarchiques et aux paliers d'autorité. Les bureaux régionaux ont également été examinés.

Les responsables de l'étude

L'étude a été parrainée par la Direction des méthodes professionnelles, qui en a entrepris la planification dès l'automne de 1986. Le travail a été effectué sous la direction de Ken Belbeck, en grande partie par une équipe de consultants du cabinet Stevenson Kellogg Ernst & Whinney (Peter Johnson, Phil Daniels, Brian Corbishley, Mike Meagher, Ron Robinson, Bob Tyrrell, Chris Reid et Phil Fontaine). Par ailleurs, de nombreux professionnels du Bureau ont aussi collaboré avec ces consultants au cours de l'étude. Signalons la contribution de Ray Foote, Sam Gelman, Wayne Gilmour, Jean-Pierre Plouffe, Desmond Kimmitt, Henry McCandless, Henno Moenting et Irmie Sangster. Vinod Sahgal a agi comme coordonnateur.

sans l'élaboration et la diffusion d'énoncés facilement compréhensibles sur la philosophie, la politique et les objectifs de la vérification.

Dans le but de déterminer s'il y avait lieu d'apporter des améliorations, l'étude a comporté un examen du *Manuel de vérification intégrée* et des études menées récemment au sujet des possibilités d'amélioration. On a aussi examiné les mesures prises par suite des recommandations ainsi que les observations écrites fournies par tous les vérificateurs généraux adjoints et directeurs principaux du Bureau, à la demande de Ed Rowe, sous-vérificateur général. La Direction des méthodes professionnelles a ensuite procédé à une compilation des résultats, puis elle a rédigé un énoncé des questions soulevées. Ces questions ont été soumises à deux groupes de discussion : Ken Belbeck et des membres de son cabinet; et des cadres supérieurs du Bureau. Le premier groupe a examiné la question des attestations et vérifications connexes du respect des textes réglementaires, effectuées conformément à l'article 6 de la Loi sur le vérificateur général. Quant au deuxième groupe, il a discuté de la vérification de l'optimisation des ressources et de la vérification connexe du respect des textes réglementaires, effectuées conformément à l'article 7 de la Loi.

Ces deux groupes ont formulé huit recommandations précises en vue d'accroître la rentabilité de nos travaux, et les ont soumises au conseil de direction. Ces recommandations ont par la suite été présentées à tous les directeurs principaux lors d'une réunion spéciale convoquée par Ken Dye.

Enquête auprès des employés

La première phase de l'étude comportait également une enquête menée auprès des employés, dans le but de connaître leur opinion au sujet de diverses questions, notamment la satisfaction au travail, l'avancement de carrière, la gestion, la philosophie du Bureau et les conditions de travail. Le taux de participation à cette enquête fut bien au-dessus de la moyenne.

Le questionnaire avait été élaboré par le cabinet Stevenson Kellogg Ernst & Whinney, en collaboration avec les membres du conseil de direction. Les réponses ont été compilées et un rapport fut soumis au conseil de direction. Le vérificateur général a remis une copie de ce rapport à tous les directeurs principaux du Bureau, puis incité tous les employés à en prendre connaissance. Certaines des questions soulevées nécessitaient un examen plus poussé. Ken Dye a déclaré qu'il faudrait donc attendre de connaître les résultats globaux de l'étude avant d'apporter des modifications organisationnelles ou opérationnelles.

Les résultats de l'enquête ont fait l'objet d'une discussion lors d'une réunion à laquelle ont participé les sous-vérificateurs généraux et les vérificateurs généraux adjoints. Ils ont également été examinés attentivement par quatre groupes créés pour l'occasion lors de la Conférence des directeurs principaux, en juin 1987. Ces quatre groupes ont examiné les communications, l'avancement de carrière, la gestion et la philosophie de la vérification, soit les principales questions soulevées par les employés.

Examen de vérifications récentes

Cette dernière étape de la première phase avait pour but d'examiner les principaux aspects de certaines vérifications de tailles diverses effectuées récemment et de déterminer si des améliorations pourraient être apportées. Cette étape a été effectuée en consultation avec les employés qui ont participé à la planification et à la réalisation des vérifications en cause et comportait, dans le cas de la vérification des Comptes publics, la revue des instructions fournies par le responsable du secteur fonctionnel chargé de diriger toutes les équipes. La question à l'ordre du jour : comment assurer l'efficacité et la rentabilité d'une vérification?

Ken Belbeck et son équipe ont soumis les résultats de cet examen au conseil de direction. De nombreuses possibilités d'améliorations ont été identifiées, et celles-ci ont contribué de façon importante à la deuxième grande phase de l'étude de la rentabilité. Après cette réunion, le conseil de direction a fait savoir à tous les employés que l'efficacité et la rentabilité des vérifications constituaient une priorité au BVG.

Améliorations souhaitables

Alors que la première phase servait principalement à faire le point, la deuxième phase, qui s'est déroulée d'avril à juillet, a servi à déterminer les améliorations souhaitables, ainsi que la façon de les apporter. On y a procédé à l'examen de huit grands secteurs en vue de recueillir



(de g. à dr.) Brian Corbishley, consultant pour le cabinet Stevenson Kellogg Ernst & Whinney, Vinod Sahgal, directeur principal au BVG et Kenneth Belbeck, président de SKE & W, évaluent les résultats du sondage.



La rentabilité d'une vérification intégrée

par Vinod Sahgal, directeur principal
Direction des méthodes professionnelles

La vérification intégrée a grandement progressé au cours des dix dernières années. Elle est devenue un outil de travail extrêmement utile pour le vérificateur. En fait, l'étendue élargie de ces vérifications est en train de modifier la façon dont les vérificateurs se perçoivent. Mais la vérification intégrée est-elle trop onéreuse? Comment peut-on s'assurer que la vérification de l'optimisation des ressources permet effectivement d'assurer l'optimisation des ressources? Ce sont là des questions que se pose le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), qui possède une vaste expérience dans le domaine de la vérification intégrée.

Voici le premier de deux articles rédigés par Vinod Sahgal qui décriront l'Étude de la rentabilité du travail de vérification du BVG. Vinod Sahgal possède de l'expérience dans les domaines de la vérification interne et externe dans le secteur privé et au BVG. Il a réalisé les vérifications intégrées du ministère des Affaires des anciens combattants, ainsi que du ministère des Transports.

Dans cet article, Vinod Sahgal décrit l'étude en elle-même et dans le prochain article, prévu pour le début de 1988, il en communiquera les résultats.

Le défi à relever

En septembre 1986, le conseil de direction acceptait la proposition de la Direction des méthodes professionnelles de réaliser un projet spécial en vue d'évaluer la rentabilité du travail de vérification du BVG. Cette décision était fondée sur l'expérience acquise par le BVG dans le domaine de la vérification intégrée, conformément à la Loi sur le vérificateur général (1977). Comme il a été à l'origine du concept de vérification intégrée et comme il est le principal utilisateur des méthodes de vérification intégrée au Canada, le BVG est un chef de file dans un domaine en évolution constante. C'est la raison pour laquelle il se trouvait dans une situation idéale pour faire le point et pour poser des questions que nul autre n'était prêt à poser. Nous devions déterminer où nous en étions, puis effectuer les améliorations requises pour accroître la rentabilité de nos travaux de vérification. Il s'agissait là d'un défi de taille!

Historique

Depuis les quelque dix années qu'il applique le concept de la vérification intégrée, le Bureau est parvenu à se familiariser avec ses méthodes et techniques et à déterminer les ressources humaines requises et les objectifs et résultats à atteindre.

L'utilité de la vérification de l'optimisation des ressources dans le secteur public est de plus en plus reconnue à tous les paliers de gouvernement, ainsi que sur la scène internationale. Au Canada, la Fondation canadienne pour la vérification intégrée (FCVI), l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) et la Société des comptables en management (SCM) du Canada continuent de développer le concept. Ces institutions s'occupent de faire connaître les normes, d'effectuer des recherches ainsi que de documenter les méthodes, en vue d'améliorer les techniques de travail.

Au cours des années à venir, nous devrons tous démontrer à nos clients (dans notre cas, il s'agit du Parlement) que la vérification intégrée est un concept réfléchi et professionnel. Lors de la Conférence de la FCVI, en décembre 1986, le vérificateur général du Canada, Kenneth M. Dye, déclarait qu'il n'était pas question pour le BVG de se reposer sur ses lauriers puisqu'il considère la vérification intégrée comme un outil permanent en vue de renforcer l'obligation de rendre compte. Il a poursuivi en indiquant que la vérification intégrée serait évaluée en fonction de ses résultats, y compris la rentabilité.

L'étude de la rentabilité

À l'aube des années 90, la rentabilité occupe une place prépondérante dans les secteurs public et privé. Pour cette raison, un projet officiel était approuvé en décembre 1986. Réalisé durant les six premiers mois de 1987 sous la direction de Kenneth Belbeck, président du cabinet de consultants en gestion Stevenson Kellogg Ernst & Whinney, ce projet avait pour but d'accroître la rentabilité des activités de vérification intégrée du Bureau. Le rapport définitif a été présenté au conseil de direction en août 1987.

L'Étude de la rentabilité du travail de vérification du BVG portait sur un certain nombre de directions, dont la Direction générale des opérations de vérification, la Direction du perfectionnement et de la planification de carrière, la Direction des méthodes professionnelles et la Direction de l'évaluation des programmes et de la vérification interne. Elle ne portait pas sur les examens spéciaux effectués à l'égard de sociétés d'État, étant donné que ce concept en est encore au stade initial d'élaboration. L'étude ne portait pas non plus sur les services de soutien administratif, étant donné que la Direction générale des services administratifs du Bureau a été vérifiée récemment par la Commission de la Fonction publique et par le Service de la vérification interne du Bureau.

Les deux phases de l'étude

On avait demandé à Ken Belbeck de trouver des façons d'améliorer la productivité et d'accroître la qualité et l'efficacité des vérifications du Bureau. Dans le but de minimiser le chevauchement des activités, aucune mesure ne visait à valider ou à compléter les travaux de la Direction de l'évaluation des programmes et de la vérification interne du Bureau, plus particulièrement en ce qui concerne la mesure de l'efficacité.

La première phase de l'étude a été réalisée de janvier à mars 1987. Elle comportait trois grandes activités qui ont servi de base pour le reste de l'étude. Toutes les activités étaient destinées à faciliter l'identification et l'élaboration de secteurs précis où il y aurait lieu d'accroître la rentabilité.

Philosophie, politique et objectifs

Il est impossible d'effectuer des travaux de vérification efficaces





Nous célébrons cette année le dixième anniversaire de la Loi sur le vérificateur général ou, au long, la «Loi concernant le Bureau du vérificateur général du Canada et les matières connexes». Elle a été sanctionnée le 14 juillet 1977 et est entrée en vigueur le 1er août de la même année.

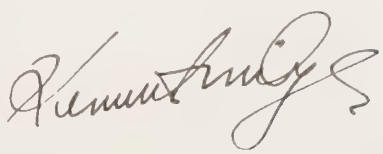
Son dépôt devant le Parlement constituait l'aboutissement de nombreuses années de débats et, à cette époque, de controverse. La Loi elle-même était un événement important. Elle réaffirmait l'indépendance du vérificateur général; elle lui accordait un statut d'employeur indépendant; elle élargissait son droit d'accès à l'information; et, elle lui permettait d'adresser un rapport spécial à la Chambre des communes sur toute affaire urgente.

Cependant, ses dispositions les plus importantes étaient sans contredit le fait que le vérificateur général puisse désormais signaler les cas où il constatait que «des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience;» et ceux où «des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre».

Ces dispositions relatives à la vérification d'optimisation des ressources ont ouvert la porte au Bureau du vérificateur général et lui ont permis de paver la voie de la vérification intégrée.

Malgré le scepticisme du début envers l'idée même de la vérification intégrée — une certaine controverse a toujours cours — la valeur des vérifications de grande envergure a été prouvée depuis la proclamation de la Loi, il y a dix ans. Aujourd'hui, les lois sur le vérificateur général de presque toutes les provinces canadiennes ont des dispositions relatives à l'optimisation des ressources. L'idée de la vérification intégrée a fait son chemin à travers le monde. Elle a été utilisée par des administrations municipales, par des organismes à but non lucratif et par le secteur privé. La vérification intégrée nous a mis au défi et a modifié notre façon traditionnelle de voir la vérification.

Finalement, on peut dire que la Loi sur le vérificateur général de 1977 a été un événement marquant pour la vérification législative, pour la profession comptable et pour l'histoire du Canada.



Kenneth M. Dye, FCA

Table des matières

KMD vous parle 1

Un défi à relever : La rentabilité d'une vérification intégrée 2
Vinod Sahgal, directeur principal à la Direction des méthodes professionnelles, décrit l'Étude de la rentabilité du travail de vérification du BVG. Cette étude a été effectuée au Bureau du vérificateur général du Canada au cours des derniers mois.

Analyse : Faut-il changer le régime de reddition de comptes imposé aux sous-ministres ? 5
Gordon Osbaldeston est l'auteur d'une étude indépendante sur l'obligation de rendre compte au sein de la fonction publique fédérale. Il nous livre le fruit de ses recherches.

Une équipe à l'oeuvre
La rentabilité : Une tournure d'esprit 11
Dan Rubenstein, Shahid Minto et Reno Cyr, membres de l'équipe de vérification de Transports Canada étudient de nouvelles façons d'améliorer la rentabilité des vérifications d'attestation.

Opinions : Nouvelles orientations 14
Desmond Kimmitt, directeur principal à la Direction des communications, nous parle du changement de cap d'Opinions.

Opinions est publié tous les trois mois par la Direction des communications. Veuillez adresser votre correspondance et les changements à la liste de distribution à :

Opinions, arrêt 11-13
Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, tour ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 5 No. 5

Couverture
(Devant) Vinod Sahgal, Kenneth Belbeck, Peter Johnson, (derrière) Sam Gelman et Irmie Sangster revoient les résultats de l'Étude de la rentabilité.

Opinions

Directeur principal
Desmond Kimmitt

Rédactrice
Diane Vachon

Adjointe à la rédaction et aux communications
Diana Kirkwood

Photographe
Philip Hannan

Assistante à la production
Lynda Sayer

Merci à :

Coordonnatrice des ressources techniques
Wendy Bannister

Traducteurs
Rodrigue Guibord
Ann Hutchison
Jacques Rousseau

Conseillers à la rédaction
Roxanne Bertrand
Maurice Laplante
Pierre Roure
Ed Rowe

Coordonnatrice de la liste de distribution
Diane Spratt

Imprimeur
M.O.M. Printing

Opinions

Bureau du vérificateur général du Canada



automne 1987

CA1
AG
-C63

Opinions

Office of the Auditor General of Canada



winter 1988

Contents

From the Corner Office 1

The XIIIth Conference of Commonwealth Auditors General 2
Highlights of the major events that occurred during the week.

A Continuing Journey: The Report of the Cost Effectiveness Study 4
Vinod Sahgal offers a perspective of the results of the special project on cost effectiveness and its impact in the Office.

Capital Expenditure Profile: Major Capital Projects 7
Ross Buskard and Peter King discuss the complex process involved in the efficient audit of major capital projects.

Forum: Accountability and the Office of the Auditor General 9
Len McGimpsey, Suzanne Labarge and John Rutherford share their views on Gordon Osbaldeston's paper.

Northern Housing: The Icy Edge of Comprehensive Auditing 12
Jack Wadsworth provides a vivid account of the comprehensive audit of the Northwest Territories Housing Corporation.

The Annual Report: The Media Responds 14
Early reactions to the Auditor General's 1987 annual Report.

Season's Greetings! 18

Opinions is published every three months by the Communications Group. Please address all correspondence and changes of mailing labels to:

Opinions, stop 11-13
Office of the Auditor General of Canada
240 Sparks Street, West Tower
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 5 No. 6

Cover
Kenneth Dye tabled the 1987 Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons on 27 October 1987.

Opinions

Principal
Desmond Kimmitt

Editor
Diane Vachon

Editorial and Communications Assistant
Diana Kirkwood

Photographer
Philip Hannan

Production Assistant
Lynda Sayer

Special thanks to

Electronic Resources Co-ordinator
Wendy Bannister

Translators
Rodrigue Guibord
Ann Hutchison
Jacques Rousseau

Editorial Advisers
Roxanne Bertrand
Maurice Cutler
Maurice Laplante
Cathy Ray
Pierre Roure
Ed Rowe
Vinod Sahgal
Jim Trigg

Mailing List Co-ordinator
Diane Spratt

Printer
M.O.M. Printing

From the Corner Office



One of the personal highlights of my time as Auditor General of Canada will always be the privilege of having been the host of the XIIIth Conference of Commonwealth Auditors General which was held in Ottawa from 28 September to 2 October 1987.

At the close of the conference, Sir Gordon Downey, the United Kingdom's Comptroller and Auditor General, was kind enough to say that the organization of the conference had been superb. My own personal thanks go to the staff of my Office who so enthusiastically planned and carried through the week's technical and social activities. Special recognition for a job well done is due to the Organizing Committee.

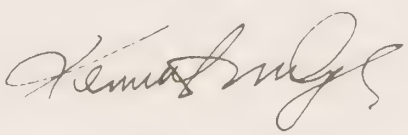
However, it is the content of the conference that really matters. Because the Commonwealth Auditors General come together only every third year, and because the conference is essentially a forum for exchanging legislative audit experience and sharing views on mutual concerns, it is difficult to evaluate its long-term impact.

Nonetheless, there was a strong consensus among delegates that the issues we discussed – independence; the role of public accounts committees; computerization; more cost effective auditing; and training – remain critical both for the audit offices in industrialized member countries and for the Auditors General of the Commonwealth's smaller and developing nations. Undoubtedly, the personal contacts made at the conference will lead to stronger one on one and regional relationships between legislative auditors in Commonwealth countries.

My own hope is that future conferences may develop a stronger advisory role, even to the point of establishing agreed norms. Mutual support can be a great help in attaining or retaining those principles that we all hold in common: freedom from political influence; access to complete information: the right to audit or review the audits of all entities employing public money; the co-operation of informed and active public accounts committees.

The XIIIth Commonwealth Conference reminded us of the links that bind us together. It informed us about technical and policy issues that challenge us all. It strengthened our individual commitment to audit excellence.

It was a remarkable conference.



Kenneth M. Dye, FCA

The XIIIth Conference of Commonwealth Auditors General







The Office of the Auditor General hosted the XIIIth Conference of Commonwealth Auditors General which took place from 28 September to 2 October 1987 in Ottawa. The triennial conference is essentially a forum to exchange ideas, experiences and trends in auditing. It has no established mandate, but is vital for reinforcing the principles of independent legislative auditing.

The Theme

The theme of the conference was "Advancing Accountability: Practice, Perception and Predictions." Chairman Kenneth Dye, Auditor General of Canada, welcomed the delegates to the opening session and outlined the agenda for the week. This comprised the following:

- the role of the Auditor General in public accountability;
- the role of the public accounts committee in advancing accountability;
- planning and managing resources in a changing environment;
- training strategies for sharing knowledge and experience;
- developments in computer auditing,
- audit of capital projects and social programs; and
- improving financial information for Parliamentarians.

Much In Common

The 71 delegates from 44 countries represented a diverse background. Many came from industrialized nations with established audit offices and active public accounts committees (PACs). Other delegates from small, developing countries shared their difficulties in recruiting and maintaining skilled auditors and they felt their PACs met too infrequently. However, throughout the sessions, emphasis on common principles proved far more important than any dissimilarities.

As Gerald Debenham, editor of the audit manual designed specifically for use in Commonwealth countries expressed it: "the manual is directed at a fairly advanced level of auditing and there is a tendency to underestimate the knowledge and aspirations of auditors in developing countries."

All delegates participated in high level discussions pertaining to legislative auditing; from such fundamentals as the need for the independence of the auditor to be defined by statute, all the way to the latest developments in information technology.

Participants at the Conference

Left: *Mohamed Ali bin Bakar (Brunei), Ossie Lewis (Dominica) and Richard Nelson (Ghana) participated in discussions pertaining to legislative auditing.*

Centre: *Mohamed Ali bin Bakar, Siti Aishah, Norbanun Ibrahim, Mrs. Chin, and Kui Fah Chin from the Brunei delegation gather for a photo at the closing ceremonies.*

Right: *Tan Sri Ishak bin Tadin (Malaysia), Salae Molapo (Lesotho) and David Njoroge (Kenya) share their difficulties in recruiting and maintaining skilled auditors.*

Delegates Have Their Say

During the discussion, individual delegates spoke from their own experience.

India

The Comptroller and Auditor General of India, while cautioning against an excessively high public profile for the Auditor General, felt there was a need for the Office to be a little more activist. The Audit Office must be sure of its grounds in any matter that it puts forward. Good media coverage of audit activities is another important element in the building of the ethos of accountability and audit. The Comptroller and Auditor General emphasized the importance of internal audit in its proper form. It helps increase accountability and reduce the burden on the legislative auditor.

Antigua and Barbuda

The Director of Audit of Antigua and Barbuda raised a common problem for small island states – the small number of parliamentarians and the impact this has on the activities of public accounts committees. In the case of Antigua and Barbuda, the government holds all but one seat and all of the government members are ministers. The ministerial responsibilities of the members of the lower house make it difficult for them to devote the time that is necessary for the PAC. As a result there are very few meetings.

Zimbabwe

The Comptroller and Auditor General of Zimbabwe explained that he has problems with recruitment and retention of staff. While the public service hires his staff, his problems arise from the fact that his office is not accredited to article accounting students. As a result, the private accounting firms attract the best students. After training his staff, he then has problems retaining them because newly created government organizations can offer higher salaries.

Cyprus

For regularity and compliance audits, the Audit Office of Cyprus is almost self-sufficient in training, but has to rely on other audit offices for assistance to meet training requirements for performance and computer audits and other advanced audit techniques. The Auditor General of Cyprus expressed his gratitude to the Auditor General of Canada for providing training in the areas of both performance and computer auditing.

New Zealand

Rather than using a variety of specialized Computer Assisted Audit Techniques (CAATs), the Deputy Controller and Auditor General of New Zealand suggested that it was best to have just one audit software package that can be adapted to most situations, such as Interactive Data Extraction and Analysis (IDEA) developed in Canada or Statistical Analysis Software (SAS) available around the world. The Audit Office has found that in a value-for-money context, the clients who have developed sophisticated computer installations have a greater chance of running into difficulties. The Auditor General advises them to look into purchasing software off the shelf.

United Kingdom

The representative of the Comptroller and Auditor General of the United Kingdom said it was clear that the degree of access by the auditor in major capital projects in developing countries is not always the same. In the United Kingdom there is a full investment appraisal before projects are approved. He also laid special emphasis on the need to establish life-cycle costs of projects.

Australia

The representative of the Auditor General of Australia stated that he was not aware of any detailed survey by the Audit Office in connection with the audit of social programs. He suggested that as part of the value-for-money audit, the auditor should determine whether the department has an effective evaluation program.

Bermuda

The Auditor General of Bermuda, addressing the issue of timeliness, said that he has been unable to conduct value-for-money audits because the attest audits were four years behind. In small countries particularly, effectiveness audits should be limited to identification and evaluation of the effectiveness measurement system of the auditee.

Displays Highlight New Information

Between the formal sessions of the conference, interest was directed to two displays. The first was made up of publications, training materials, audit manuals, and newsletters, from Commonwealth countries and other organizations including the Canadian Comprehensive Auditing Foundation and the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). The second display, co-ordinated by the Office of the Auditor General of Canada's Computer Audit Group, provided information on recent developments in computer assisted auditing and the utilization of micro-computers in today's audit office.

During the week, delegates attended a session of the Canadian Public Accounts Committee. The topic of discussion was the use of tax expenditures to fund programs.

Observers at the conference included: Charles A. Bowsher, Comptroller General of the United States; representatives from INTOSAI; Noel Hepworth from the United Kingdom's Chartered Institute of Public Finance and Accountancy; and Donald Drach, Editor, *International Journal of Government Auditing*. In addressing the conference, Charles Bowsher spoke about the impact of his country's budget and trade deficits.

Not All Work

The business side of the conference was complemented by a full social program for delegates and their guests. A number of receptions took place: by The Governor General of Canada, Her Excellency the Right Honourable Jeanne Sauvé at Rideau Hall; by The Speaker of the House, The Honourable John A. Fraser, at the House of Commons; by the Auditor General and High Commissioner of India; by the Auditor General and High Commissioner of Sri Lanka; and by Auditor General Kenneth Dye and Mrs. Dye who welcomed the participants to their home. An optional trip to visit scenic Niagara Falls and the surrounding area was also organized.

The closing dinner was held at the Lester B. Pearson Building. The week long conference saw a useful exchange of information and experiences. It strengthened relationships between the audit offices of Commonwealth countries. It was an enjoyable and most productive gathering.



The Report of the Cost Effectiveness Study

by Vinod Sahgal
Principal, Audit Operations

In September 1987, Chairman Kenneth Belbeck of Stevenson Kellogg Ernst & Whinney (SKE&W) issued his report, "Improving the Cost Effectiveness of the Office of the Auditor General of Canada." His study has major implications for the Office.

This, the second of two articles, describes the results of the special project on cost effectiveness of the Office of the Auditor General's (OAG) audit work. The first article appeared in our Autumn 1987 issue outlining the background, planning and direction of the study and a description of how it was implemented.

In the words of Ken Belbeck, "cost effectiveness like good management, is not so much a destination as a continuing journey." The project is expected to provide indicators for that voyage. Anticipated benefits are likely to include:

- a further strengthening of the Office's leadership in comprehensive auditing;

- offering alternatives to planning and conducting audits so they continue to maintain high quality and remain cost effective; and

- assessing the experience of the last ten years to identify areas to improve and methods to achieve those improvements.

Ken Belbeck presented his report to the Executive Committee in September. The report's major findings were debated and discussed at the annual Managers' and Directors' Conference in August. And the Executive Committee received further feedback on its recommendations at a special day long session for OAG principals in September. Various meetings with senior professionals provided an opportunity to raise points of clarification with Ken Belbeck. He elaborated on his findings and provided additional support for his more controversial issues.

The main focus was to fully understand the report and the analysis done by SKE&W in developing its conclusions and recommendations.

Kenneth Dye requested the Audit Operations Branch to develop an official response to the report. An action plan prepared for Executive Committee consideration was to be completed by 31 December 1987.

The aim of the recommendations is to assist the Office in achieving cost effectiveness. However, it is unrealistic to administer all the changes at one time. Each branch may have different priorities; therefore, some objectives will be implemented earlier than others.

The Journey So Far

The Belbeck report firmly acknowledges the Office's leadership role in fostering the development and application of new concepts in legislative auditing.

Past accomplishments are noted in a variety of areas:

- improved audits with more program orientation and better focus on substantive concerns in the area of value-for-money;

- quality audits accompanied by more effective reporting;

- a tighter organization within Audit Operations Branch;

- intensive training programs to ensure staff competence in new auditing methods;

- increased efficiency in attest audit work;

- a rapid movement into the computer age with the development of Interactive Data Extraction and Analysis (IDEA), a software for extracting and analysing data; and

- OAG's Comprehensive Auditing Manual commended as "encapsulating the cumulative experience of a decade of methodological development."

Other noteworthy accomplishments are the Auditor General's role in assisting Parliament to improve accountability of Crown corporations, and the joint Canada-United States standards project on Federal Government Reporting. The China Project and other international efforts to disseminate the OAG's knowledge have earned special mention.

The Belbeck report reaffirms that the OAG can be proud of these and other accomplishments.

Since the enactment of the Auditor General Act in 1977, the quality of service provided to Parliament has greatly improved. But a desire to improve the cost effectiveness of audit work and efforts to reduce the cost of auditing cannot be allowed to jeopardize the goal of producing reliable reports. The principle that quality must always be the main consideration at the Office of the Auditor General is reaffirmed by the cost effectiveness study.

The Path Forward

The report examines in detail certain key areas related to cost effectiveness.
The Office is encouraged to build on the innovations already being tested by individual audit teams. A more selective approach to scoping is suggested, "the largest potential gain in cost effectiveness lies in substantial reductions in cost and elapsed time of audit scoping." Finding ways to limit unproductive lines of inquiry early in the audit process is also very important. Ken Belbeck's message is, that the most significant issues considered in-depth may be more beneficial to Parliament. The report confirms that methodology in value-for-money audits is not as well developed as methodology in attest audits. And it may never be. Accordingly, the use of value-for-money senior staff for planning and conducting audits is endorsed. The need to maintain the

concept of multi-disciplinary teams is recognized as essential. Finally, the value of using audit advisory committees regularly is supported. "We consider that having to prepare presentations for an advisory committee is a vital discipline for auditors," says Ken Belbeck.

In brief, smaller scope, more program issue orientation, shorter elapsed time, with multi-disciplinary teams using audit advisory committees productively are identified as factors leading to more cost effective auditing.

Innovations by the Office in achieving cost effectiveness involves the co-operation of senior OAG personnel, an extension of training programs, the availability of enhanced working tools and dissemination of issues relative to auditing. The process is long and requires several audit cycles to fully implement.

The report proposes that OAG should continue to minimize audit costs by establishing cost effectiveness as a priority. Further development of methodology research and training to introduce cost minimization into the planning stages is recommended. The report goes on to suggest developing a model for the planning phase of the audit.

Tighter Organization Within Audit Operations

The following steps are recommended in the report as ways to achieve cost effectiveness:

Planning

There is a need to provide "additional strategic input into the determination of future directions – particularly with regard to the nature, frequency and selection of value-for-money audits." Ken Belbeck suggests that OAG develop a strong organizational unit within this branch to continue focussing on the direction of comprehensive auditing.

We must strive to innovate and experiment in new areas of audit, evaluate the impact of our work and redirect scarce resources to places of high risk. This recommendation is aimed at both Office-wide audit planning as well as at audit groups charged with the responsibility of selecting audit topics and allocating resources within entities who are subject to audit.

These suggestions are designed to assist top management in scanning the environment on a periodic basis and observing the strategic issues facing the Office. The strengthened planning function would allow the OAG's leadership to assess on a regular basis:

- the nature and scope of audits we should be conducting to meet the evolving needs of Parliament;
- the overall coverage and cycle for our audit work, particularly in the value-for-money area; and
- the changes in priorities that may be necessary to implement the program oriented audits that appear to provide more substantive findings for Parliament than the systems oriented audits.

Our goals on frequency and timing of the audit process, in any given entity, may require reevaluation. Issues that could be addressed and communicated: evaluate the mix of government wide and entity specific audits to be conducted; the purpose of our value-for-money work; and more precise statements of what we hope to achieve.

These approaches would assist professional staff by better planning of individual audits and would provide the OAG's leadership with an important tool to set direction and monitor performance against the plan.

Human resource management

A "weakness exists in the human resource planning element," according to the Belbeck report. The ways to overcome this are to: establish a recruiting philosophy aimed at achieving and maintaining an appropriate staff mix to meet current and emerging needs; identify specific hiring needs, skills and levels; identify training needs for Audit Operations personnel; ensure that career plans are developed and executed; emphasize personnel planning activities and facilitate staff transfers among groups; facilitate the appropriate use of outside professionals in relation to the availability of permanent staff; screen candidates for senior positions; and provide career counselling services.

Ken Belbeck found that promotions were balanced between professional and non-professional staff and showed "no significant bias." Staff mix is relatively stable. However, a weakness in the management of professional staff is identified.

There is a need to assign accountability



Assistant Auditor General Ron Thompson and Principal John Rutherford exchange views at the special meeting to discuss the cost effectiveness study.

to this function, and develop methods to identify the staff and skills required to meet the challenge of comprehensive auditing and the career aspirations of professional staff in the Office.

Contracting out

The report recommends the contracting out of entire attest audits and that the broader application of fixed-price contracts be considered. Ken Belbeck notes that this issue "provoked considerable internal debate in the Office." Nevertheless, contracting out is a viable option for the Office. Potential benefits could be "lower costs and strengthened useful contacts between the Office and the profession" and, in certain cases, "significant savings in travel costs."

Overhead costs, organization and other matters

Audit Operation's overhead expenses should be more visible and are defined as, "those costs incurred by the Office that are not part of the direct expenditure on audit outputs." Special budgeting and challenge procedures and "monthly statements of overhead costs for each group, by object of expenditure, compared against budget" are suggested.

The report recognizes that the OAG's organizational structure is relatively new. Ken Belbeck does not challenge the suitability of this structure. He points out that "one objective of overriding importance is to 'know the entity.' Another is to reflect the philosophy that 'auditing is auditing' – that audit teams, and key members of the teams, are capable of performing the full range and types of audits conducted by the Office."

Professional Practices and Career and Professional Development

The Belbeck report recommends that the mandate of the Professional Practices Group be changed from a co-ordinating role to a developmental role. The existing arrangements for development and dissemination of audit policy and methodology were found to be spread throughout the Audit Operations Branch with its numerous functional responsibility leaders. Outputs in these important areas seemed to be slow. The report states that "this situation arises in part from dispersal of development responsibilities to individuals with other competing priorities." It recommends that the Professional Practices Group control the Office-wide methodology budget and become the main focus of all internal methodology development activities; in reality the "workshop and engine" for methodology. Accordingly, many of the functional responsibility leaders in Audit Operations Branch would move to the Professional Services Branch. Over a period of time, some responsibilities such as authority auditing, special examinations and the Financial Management and Control Study could be absorbed by the Professional Practices Group.

Productive methodology, central direction for its development, faster production of outputs and effective dissemination of optimum practices are techniques identified as assisting the Office's leadership in this responsibility area.

The challenge is to ensure a "sustainable" level of training for all staff, in order to maintain the cost effectiveness ethic throughout the performance of the Office's audits.

Developing simple mechanisms to share optimum practices is equally important. Seminars, one-day workshops, meetings, conferences, and luncheon discussions are encouraged and the report suggests that "it may be appropriate for the Career and Professional Development Group to assume the leadership" in these areas.

A Long Way To Go

As the Office of the Auditor General leaps into the next decade in regard to comprehensive auditing, cost effectiveness becomes an even larger issue. Due to budgetary restraints, the changing economy, a fiercely competitive labour market and the volatile political arena, innovations must be considered. Value-for-money audits that focus on actual programs, together with efficient attest audits are the order of the day. And evolving hand in hand is computer technology. The Office must continue to employ highly qualified personnel and upgrade their skills as technology changes. Meanwhile, Parliamentarians are scrutinizing the OAG's progress in achieving more cost effective comprehensive audits and special examinations.

Ken Belbeck's report is both a challenge and an impetus as we move into the 1990s. In the words of American dramatist Eugene O'Neill: *"A man's work is in danger of deteriorating when he thinks he has found the one best formula for doing it. If he thinks that, he is likely to feel that all he needs is merely to go on repeating himself ... So long as a person is searching for better ways of doing his work he is fairly safe."*



Director Gerald Gaudet, Principal Mike McLaughlin, Director Nancy Stoneman and Principal Vinod Sahgal develop an action plan for Executive Committee consideration.



Major Capital Projects

by Principal Ross Buskard and Director Peter King, Audit Operations

In 1982 the Auditor General of Canada, Kenneth Dye, requested permission from the Public Accounts Committee (PAC) to audit the capital acquisitions of the Government.

An energetic team was formed in 1983 to meet the mandate given by Ken Dye. In 1984 Ross Buskard became functional responsibility leader and a restructuring took place. Directors Peter Armstrong and Ivan Percy provided expertise to the team members: Peter King, Dave Burgess, Ernie Clark, Bob Herd, Laurie Ozen and Melba Johnson. Peter Armstrong, an original team member, is presently working in Career and Professional Development. In 1985 the unit was transferred to Assistant Auditor General Hector Millward's Government Services Group.

Methodology Development

The key to conducting an effective and economic audit is the development of informative, reliable methodology. A process oriented approach based on the concept that if the processes were correct the product would be adequate was initially used. It rapidly became evident that a product orientation would yield better results and that this approach would clearly determine if the user department had built or acquired goods according to the stated objectives.

This system involved the larger service departments of: Department of Public Works (DPW) and Department of Supply and Services (DSS). The team closely liaised with the entity principals and established ground rules to provide assurance that we would not interfere with other audit activities within these departments

In May 1987, after a number of attempts, a complete methodology including an audit kit was submitted to the Office of the Auditor General's Methodology Committee and was subsequently approved for field testing.

The system is undergoing rigorous testing in DPW and has also been used in a joint DSS/DOT (Department of Transport) audit of ships acquisition. Following the 1987/88 audit year, the methodology with some minor changes will be ready for publication.

Audit Activity

In 1984, the team's first responsibility was to reassess ongoing audits and to formulate a long-range plan for the audit of capital acquisitions. This proved to be a difficult task since there was no inventory of capital projects in either the planning or implementation stages. Our preparation involved consolidating information on major capital projects extracted from Part III of the Estimates into an established usable inventory. At the same time, preparing an audit plan for 1985/86 commenced. Upon completion of these tasks, audit work for the 1986 reporting year began.

The first activity consisted of field tests to improve and apply the audit methodology in compliance with the Treasury Board Administrative Policy Manual. The most prominent audit was of Guy Favreau Complex in Montreal which pointed out a number of shortcomings in approach. However, we forged ahead and focussed on areas where the most significant issues would be developed.

In 1985 the team audited a diverse list of projects: the Radar Modernization Project, Small Craft Harbours, the Whitehorse Power Plant and the Inuvik Heating and Power Station. Industrious team members covered many miles during the conduct of these audits.

To date, we have completed a total of 26 audits of projects whose total worth is in excess of $3 billion. Other accomplishments are that two sub-chapters have been published within the Special Audits chapter of the annual Report and entity teams have received excellent support and expertise from the group.

The Audit Approach

In auditing capital acquisitions, we rely heavily on the documentation in both user and service departmental files. This usually shows a coherent and congruent approach to the planning, implementation and commissioning phases. Occasionally, it is unclear if both departments are actually working on the same project.

The Administrative Policy Manual outlines the nine phases of the process. In order to plan we need to have a: needs definition, options analysis and project definition. For implementation of the project we need to know about the following: contracting for design, concept design, detailed design, procurement/contracting and construction/production. The commissioning phase applies to both the planning and implementation stages.

Each phase is reviewed to determine the validity of the product and the authorities followed in the process. We must determine if the process is productive and if the finished product is effective.

Does the product actually meet the needs for which it was planned? We look for a clear definition of which specific need will be satisfied. And is it satisfied in the most efficient manner possible? For example, the Guy Favreau Complex was built to accommodate all the Government employees working in the core area of Montreal. However, the actual housing capability is only 25 percent of all core area employees. On that basis, it is not an effective solution to the problem.

Efficiency of project management is measured in terms of time, scope and



The Major Capital Projects audit team is staffed by (from left to right, 1st row) Director Bob Herd, Director Peter King, Director Dave Burgess, (2nd row) Director Ernie Clark and Assistant Auditor General Hector Millward, (3rd row) Director Ivan Percy and Principal Ross Buskard.

cost considerations. Projects which met the tests of "timeliness, within scope and within cost" have usually been well managed. In other cases, cost overruns up to 25 percent have been discovered and reported.

Computer Involvement

The advent of computer assisted design and management techniques have made our job much easier. Computer techniques tend to increase precision in project management and save turnaround time. The difficulty lies in training our members to become computer literate in a short time period. We hope to achieve this objective long before the 1990s. We are seeking to establish a mini/micro-computer database to maintain the full inventory of proposed capital acquisitions, followed by a system for cataloguing specialized consultants and the relevant authorities. We have attempted to use Interactive Data Extraction and Analysis (IDEA) to track milestone and progress payments, but have found that with a payment schedule which includes as few as 20 payments on a $100 million project, the system is more sophisticated than we can use efficiently.

Summary

The team has a good performance record in understanding all aspects of government projects in the area of civil engineering. Examinations range from individual housing projects to high-risk laboratories and immense building complexes have provided the team with a variety of challenges.

Some of the benefits include changes to the Northern Canada Power Commission's Project Management System, implementing a complete Program Management System for the Yukon Government, changes to benefit cost analysis techniques and updating of the Treasury Board Benefit-Cost Analysis Guide. In addition, the team has examined ships, armaments and supplies acquisitions.

Many of the projects have high visibility on a local, national and international level. Our down to earth approach involves blending the principles of engineering, project management, financial control, financial management and legal requirements to arrive at a complete audit approach.

Today the multi-disciplinary team includes engineers, accountants and computer specialists who examine a wide variety of capital projects undertaken by the Government and their work is making a major impact on the matters that the Auditor General reports to Parliament.



Accountability and the Office of the Auditor General

In the Autumn 1987 issue of Opinions, we published an edited version of Gordon Osbaldeston's paper, "Do We Need to Change Our System of Accountability for Deputy Ministers?"

Opinions thought it would be useful to explore the question of how the concept of accountability impacts on the Office of the Auditor General's (OAG) audit work. We therefore invited three members of the Office to participate in a discussion around issues identified by Gordon Osbaldeston.

Len McGimpsey is Assistant Auditor General with responsibility for audits of Transport, Defence and Foreign Affairs. Assistant Auditor General Suzanne Labarge recently completed the Financial Management and Control Study that is the main focus of the recently tabled 1987 Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons. At the end of September 1987, Suzanne accepted the position of deputy head in the Office of the Superintendent of Financial Institutions. John Rutherford, Principal in Federal Government Reporting and Public Accounts Group is presently conducting a study of the information Parliament receives, with special reference to Part III of the Estimates. His study will be included in the Auditor General's 1988 annual Report.

The discussion was moderated by Desmond Kimmitt, Principal of the OAG's Communications Group. The following is an edited version of what the participants had to say.

Desmond Kimmitt: Gordon Osbaldeston very persuasively states the case for the traditional system of accountability for deputy ministers. But he also recognizes that 'the chain-of-command accountability system could be changing right before our eyes'. What do you think of his overall thesis? Do you discern changes taking place, and what are they?

Len McGimpsey: With regard to his position on the chain-of-command, I really don't have too much problem. The problem exists at the next level. I would like to refer to Treasury Board's document, *Principles for Management of the Public Service of Canada,* (Ottawa, 1983) where it talks about accountability of managers and where it states that one requirement for accountability is "mutually agreed upon objectives and priorities which are defined and stated as clearly as possible in view of the complexities of the environment and which are expressed in terms of contractual understanding which ensures an obligation commitment to the achievement of expected results within available resources."

Gordon Osbaldeston talks about the deputy being responsible to the minister. I have no problem with that, but it also implies that setting objectives must be clearly stated so that when a situation arises, it falls within the responsibilities allocated to the deputy. In our audits, this is where the fundamental breakdown can take place. Ministers get involved with day-to-day matters, such as contracting, that would normally be perceived as a duty of the deputy minister. It then becomes impossible to know who is truly accountable.

As to the second question, I don't believe that basic changes are taking place. The deputy ministers support the ministers. We have seen in the Public Accounts Committee where deputies were obviously put in a position where they were not speaking openly and freely because of their requirement to support the minister's position.

Suzanne Labarge: I agree with much of what Len has just said, but I think Gordon Osbaldeston's full study seeks to separate very clearly the different kinds of accountability. For example, where deputies are being asked for their input on policy matters as contrasted with their advice on departmental issues. Much of what we are talking about in terms of the relationship of the deputy to the minister tends to centre around the advice side, the policy kinds of things. On the administrative side, we have to recognize that with everything that has to do with finance there's the Finanical Administration Act that makes Treasury Board responsible for financial management in government. Essentially the minister relies on the rules, guidelines and procedures of the central agencies.

Where changes are taking place, I think they are the result of the delegated accountability occurring under Improved Ministerial Authority and Accountability (IMAA). We have a Memorandum of Understanding signed by the President and Secretary of the Treasury Board, the minister and the deputy minister of the department. This largely changes accountability on financial and operational matters. In policy matters, accountability is to Parliament only; while on the financial and administrative side, accountability is to government not to Parliament. I happen to like IMAA because I think we are more likely to see some genuine measure of accountability.

John Rutherford: I agree a little with both Len and Suzanne. The vital distinction is to re-emphasize the qualitative difference between parliamentary and managerial accountability that Gordon Osbaldeston says is the domain of the deputy minister.

I see very little change taking place at the constitutional level. Where parliamentary committees are trying to hold deputies directly accountable, most committees have already received instructions that policy questions must

go straight to the ministers. And if they are not happy with the answers being provided by public servants, they must discuss it with ministers. In essence parliamentary committees are instructed to accept the distinction between the accountability of ministers and that of the deputy ministers.

Desmond Kimmitt: Where would that instruction come from?

John Rutherford: I imagine from the Privy Council. When you go and listen to committee hearings, the chairperson will interject, "that's not a question we expect public servants to answer."

What we are seeing is great pressure on the Government to be more responsive to members of Parliament. Part of this stems from the American model. It is also, I feel, a reaction by MPs to being called "nobodies" by The Right Honourable Pierre Elliott Trudeau. Members of Parliament want to be more influential and that may be leading to changes in how Parliament operates.

Desmond Kimmitt: As Auditor General, Kenneth Dye has closely watched the political environment in which senior public servants must operate. Does Gordon Osbaldeston clarify this issue and would his thinking affect the way we audit?

Suzanne Labarge: The Auditor General Act indicates that we are to report matters of significance wherever they originate. Cases where due regard for economy, efficiency and effectiveness seem to have been disregarded must be brought to the attention of Parliament. These include both matters where there is evidence that public servants have misjudged and matters where ministers must have had input. Of course, the Public Accounts Committee (PAC) may choose not to discuss a chapter because they consider it too political.

There is also the potential for senior public servants to hide behind what the Auditor General has been saying about the political objectives of programs. They can claim a political context even



Desmond Kimmitt listens attentively as Len McGimpsey responds to the question about chain-of-command accountability.



Suzanne Labarge: "The Auditor General Act indicates that we are to report matters of significance wherever they originate."

when due regard for economy was really in their own hands. This fact came home to me while working on the Financial Management and Control Study.

Len McGimpsey: Gordon Osbaldeston makes it clear that there is often a difficulty in differentiating policy matters from administrative matters. Our audits encounter the same difficulty. We have a tendency to judge value for money against the stated objectives of a program.

And when we encounter a transaction, such as the construction of an extravagant facility, that cannot be justified on the basis of the departmental objectives, then we are required to report that. But we also know that the decision to build the facility had other policy objectives. If the Government had objectives in mind other than those presented to Parliament, then it had an obligation to tell Parliament. We can only audit against defined purposes. That's an important rationale of legislative auditors.

The fundamentals of accountability require that the Government clearly state what it intends to achieve with the taxpayers' money, and Parliament has the right to receive information to judge the Government's performance. Where such information is not made available to Parliament, I believe the Auditor General can bring it to their attention.

Desmond Kimmitt: I understand that, for example, the Department of National Defence is doing a better job now of differentiating between what are strictly departmental objectives and what are not.

Len McGimpsey: The Government has often directed contracts to certain manufacturers for objectives which are other than military. We raised this matter in a previous report and the Public Accounts Committee subsequently recommended that the department clearly state objectives that are strictly non-departmental. As can be seen in Part III of the Estimates, the department has come a long way.

John Rutherford: The key issue is whether the minister and deputy minister are able to hide behind one another when it comes to the accountability issue. If the reality is that a decision is political then politicians are accountable. We are required to report any decision that appears to have been made without due regard for economy, efficiency and effectiveness.

Desmond Kimmitt: At one time the Office was considered to be unfair to deputies and departments because we held them responsible for costly decisions when those making the decisions were if fact the politicians. Did we do this? Are we still doing it?

Len McGimpsey: In many of the chapters I have been involved with, we



John Rutherford: "The key issue is whether the minister and deputy minister are able to hide behind one another when it comes to accountability."



Len McGimpsey: "We can only audit against defined purposes. That's an important rationale of legislative auditors."

have been sensitive to the issue of ministerial involvement. In a number of cases I have been told by the deputy that there was ministerial intervention, but the deputy possessed no documentation to show that this had happened.

It all comes back to the question of how can we have the accountability relationship of minister and deputy that Gordon Osbaldeston talks about if the ground rules are unclear between those two levels. So if there is a lack of analysis in a department where alternatives had been explored, our only option is to report that fact. Even though bureaucrats told us that there was no point in analysing alternatives because the minister had already made the decision.

John Rutherford: But if there is documentation that ministerial involvement was the reason that other alternatives were not examined, we would have the obligation to say so.

Suzanne Labarge: It seems to me the way we audit, we tend to look at process. Did we do the financial analysis? Have we got the right system? Is it producing the anticipated results? Our emphasis focusses on the department. We don't look for political decisions, and we only hear about them if the department volunteers the information.

Len McGimpsey: But even when the department tells us that their minister has indicated a preference, it still has a clear duty to explore and submit alternatives.

John Rutherford: But it's a waste of time and money to analyse, in greater depth, alternatives if the minister has made up his or her mind.

Len McGimpsey: I'm not sure about that. If a minister had received full information on a situation that was clearly not cost beneficial, would he or she have still gone ahead with the decision?

There's another issue in all this. As auditors we have to be aware not only of the decision to make the capital expenditures to start with, but of its ongoing impact. How can we tell if something that was built to be inefficient is being operated as efficiently as possible given that constraint?

Suzanne Labarge: But surely one can determine that. Granted if something is larger or more elaborate than it need be because of a political decision, we ought to be able to measure the efficiency of its operation in those terms. We have to attempt to do so, or else we would tend to say that there are so many inefficiencies built into this project that it's not worth debating whether it's as efficient as it can be.

Len McGimpsey: But that's where the whole accountability thing breaks down. In my 15 years in government I've never heard anyone say that, "here is a standard of efficiency that pertains to a rational model and here is one that pertains to a plant that is twice the size that it needs to be."

Suzanne Labarge: I recognize there is a fundamental problem, but we still have to try to measure efficiency taking all these things into account.

John Rutherford: The concept of managerial accountability is based on certain assumptions, one is that you set clear objectives. I recently read that in England in 1834, they passed new laws intending to establish well-defined statements of what was to be done and how. This was unsuccessful.

If we still face the same problems 150 years later, surely it's indicative of an inconsistency between the model of managerial accountability which is based on a rational management model and the reality of the political system. Nonetheless, we always revert back to the rational management model as if this were a legitimate basis for accountability.

Desmond Kimmitt: We look at how well a program is being delivered, at the same time acknowledging the environment, political or otherwise, in which it operates. In my six years with the Office, I sense much more sophistication in the way we audit. Is this true?

Len McGimpsey: I'm not sure that we are becoming more sophisticated. Initially, a comprehensive audit looked at management processes. Today, we have become more program oriented. We are more knowledgeable of the programs we audit and ensure that our recommendations make sense in a realistic context.

Which raises another issue. The Auditor General Act calls for the direct reporting of cases where there has been lack of regard for economy, efficiency and effectiveness. The Act doesn't speak about accountability. That may be one of our problems. We keep looking for some purpose to our audits that is

greater than reporting the instances the Act requires. We talk about auditing and accountability relationships. Why don't we just audit according to the Act?

Suzanne Labarge: I agree. We try to go beyond reporting what has gone wrong and keep asking ourselves why it went wrong. This is why accountability is such a big issue today.

Desmond Kimmitt: But isn't that because we have a responsibility to bend over backwards to be fair?

Suzanne Labarge: I don't think that makes departments any happier. I feel we have many philosophical statements in our chapters these days; but when push comes to shove, the deputy's only concern is whether a particular issue gets picked up by the media.

Desmond Kimmitt: I find that rather discouraging. Should we go back to the era when this Office sent out audit teams to find horror stories that the media could latch on to? Are we trying to achieve balanced reporting and take cognizance of the environment in which they might operate?

John Rutherford: The purpose is not to have happy departments. Our purpose is that Parliament be adequately informed about cases of waste, extravagance, abuse of powers, irregularities, and lack of prudence or probity.

Desmond Kimmitt: But surely we are all interested in truth. To give the horror story without its context is to report less than the truth.

Len McGimpsey: 'Horror story' creates a totally negative connotation. I would like to think that when auditors go out to audit a program or a section of a program, they do enough analysis to understand it and the factors that are most significant to keep the program running smoothly. The audit members are aware that taking a theoretical position on an issue is not normally satisfactory. We must identify specifics that could have gone wrong as a result of the deficiency.

That is when we report cases to Parliament. Otherwise, we get into the game of writing up theoretical issues and, in the final analysis, the Public Accounts Committee is unsure of what we are saying.

John Rutherford: The real test is that something is wrong only if it can be fixed.

Desmond Kimmitt: This is the tenth anniversary of the Act which contained value-for-money provisions. Have we crossed the line of commenting directly or indirectly on the Government's policy decisions?

John Rutherford: In the early 1900s, Winston Churchill spoke of an area which he defined as the merit of an expenditure: it lay between the clearly defined "accountability" extreme of books of accounts and the clearly political extreme of "policy." He didn't want auditors fooling around in this area of merit. We are not questioning whether a decision was a good or a bad idea; but we have an obligation to ask whether Parliament had all the required information when it voted on that decision.

Len McGimpsey: I think that the Office of the Auditor General has a moral right to make significant information available to Parliament that has not otherwise been given by the Government. The Auditor General is an officer of Parliament. A section of the Act states that, "he should report to Parliament information that he considers to be of significance and of a nature that should be brought to the attention of the House of Commons." If money was being spent abnormally – a Taj Mahal in the Arctic – then, even though it was being done legally and with full Cabinet approval, it would be incumbent upon the Auditor General to make this information available to Parliament.

But it requires great judgement on the part of the Auditor General as to what he decides to include in the annual Report. I firmly believe the Act was written with this in mind. The annual Report of the Auditor General to the House of Commons is greatly respected by Parliament. It provides an overview of departmental spending where the funds have been spent without due regard for economy, efficiency and effectiveness. This is a statement of Ken Dye's accountability to Parliament and to the people of Canada.

Desmond Kimmitt: Perhaps that's a good note to end on.



The Icy Edge of Comprehensive Auditing

by Jack Wadsworth
Director, Audit Operations

The comprehensive audit of the Northwest Territories Housing Corporation, was presented by the Auditor General to the Legislative Assembly of the Northwest Territories (NWT) in July 1987. This unique audit was conducted by the Edmonton and Vancouver Regional offices under the direction of Assistant Auditor General Don Young.

Jack Wadsworth provides insight into the way the audit was conducted. The report itself is presently being considered by the Northwest Territories Executive Council.

There is no doubt that any simple description of Canada's Northwest Territories (NWT) is forbidding to even the most intrepid of auditors. The area is equal to the sub-continent of India; it is three time zones wide; some of its major settlements are almost 3,000 kilometres due north from the Canada-United States border; the total population is only 50,000 or about one seventh of that of Ottawa. Its climate is Arctic; trees do not grow on the majority of NWT land. There is almost total darkness during winter. At midnight in summer the sun shines. One community advertises, "sunset October 30, sunrise February 15."

Achieving Cost Effectiveness

Geography was a major concern when exploring ways to achieve cost effectiveness throughout the planning, execution and reporting cycles of the audit. Other important

factors were the social environment of housing and the political visibility of all aspects of the Housing Corporation.

The vastness of Canada's North means that all travel is expensive. Cost effective alternatives had to be utilized whenever possible – particularly telephone communications.

The social milieu of housing in the typical community provides a climate unique to the NWT. The largest program of the Housing Corporation is public housing, which forms the majority of dwellings. The tenants form associations and select a board and chairperson to administer the property on behalf of the Corporation. In effect, the tenants are their own landlord. It was critical for the OAG audit team to obtain a thorough comprehension of the social environment during the survey phase; so that the audit itself could be implemented as cost effectively as possible.

The political visibility of the Corporation was a major factor since the comprehensive audit was initiated on an entity that had previously been assessed by a special committee of the Northwest Territories Legislative Assembly. The report contained 82 recommendations for implementation in the Corporation, one suggestion was that the Auditor General perform a comprehensive audit on its operations. The audit team was interacting with Housing Corporation personnel who had already been reviewed, and who were now being faced with an additional audit. Due to the sensitivity of the audit, the OAG team had to be completely open in its approach. As a result, the key managers in the Corporation came to understand and accept all aspects of the audit process.

The Survey

Demonstrating that the sun never sets on a comprehensive audit team, the analysis was completed during the summer of 1986. The team members who assisted me in this unique audit were Auditor John Preston and Director Rosemary Wallbank. The western segment was essentially a trip down the mighty Mackenzie River, while the eastern portion was centred mainly on Baffin Island.

To preserve objectivity the team dropped into communities unescorted: literally, the landing strip being an integral part of most working communities. A telephone call to a key official was our only introduction. Knocking on doors and recruiting the volunteer services of a bilingual native, whenever language barriers were encountered, became a proven "modus operandi". An attractively human aspect of these interviews was that the interpreters themselves became involved in the substance of the conversation. Less welcome were the aerial attacks by the North's high powered mosquitoes.

To develop a view on how other governments furnish and manage similar housing in conditions where public subsidy was required, telephone contacts and a subsequent exchange of printed material was secured with Alaskan and Washington D.C. housing officials. While in the Baffin, the group flew to Nuuk (the capital of Greenland) to analyse the conditions parallel to those in the NWT. The Greenland Home Rule Government imparted excellent perceptions since they had recently finished comparative studies of housing in the Northwest Territories.

As there would be no possibility to revisit the remote communities of the NWT, the survey probed deeply into all likely contentious issues in preparing for the execution phase of the audit.

The Audit Program

The best way to make the comprehensive audit process open to the Housing Corporation was to use the audit program itself as a communication instrument. Our goal was to comment on how well the Corporation could assure the Legislative Assembly that their operations were effective, and were being implemented with due regard to economy and efficiency. This program involved the following interconnected steps:

- securing an understanding of the Corporation in order to identify those activities that are important to housing in the NWT;
- deciding, for each important activity, the key management areas;
- identifying the objectives of the Corporation in each management area;
- identifying the risks and threats to the achievement of each objective;
- linking management controls designed to deal with each risk and threat to the achievement of the objective; and
- testing the ability of the management controls to deal with the risks and threats.



Recently built public housing that overlooks Frobisher Bay.

Through the use of the audit program it was possible to enter into a consistent dialogue with each responsibility centre in the Corporation to assemble sufficient criteria for precise testing during the audit.

Audit Execution

The good relationship established between the staff of the Corporation and the OAG's auditors was of utmost importance in the audit execution. The Corporation provided assistance in a number of significant areas. The team involved in the audit execution from the Edmonton and Vancouver offices: Auditor John Preston, Manager Gerry Kimmel, Supervisor Bruce Carroll and Jim Currie, an Ottawa based consultant provided his expertise since he had previous experience in auditing social type programs, especially those in the North. Gisele Wand from Graphics and Liz Dowd, the Electronic Resources Co-ordinator did a wonderful job with the presentation of the audit once it was completed.

The telephone proved a key instrument in performing the audit. A special questionnaire/dialogue technique allowed the audit team to cover practically all the field offices dispersed throughout the NWT.

Reporting proved to be relatively easy due to established program and communication channels between the audit team and the Corporation. The Corporation was presented with no surprises and the report was considered to be well balanced.

Lessons Learned

The unique environment of the NWT compelled the audit team to initiate special cost effective measures. Two of these techniques have broader applications. The first is the evolution of a defined audit program that could prove beneficial in the conduct of special examinations. The second is the questionnaire/dialogue technique used extensively in our telephone audit work. In certain circumstances, there is potential for reducing travel costs in future audits and special examinations.

The audit team is presently communicating this methodology to the OAG's Professional Practices Group for dissemination throughout the Office. Another lesson learned was that performing a comprehensive audit in northern Canada is not very different from auditing elsewhere. The work demanded the same rigour and care.

Throughout the experience, the OAG team encountered the highest professionalism from the staff of the Corporation.

Three Firsts

When Kenneth Dye signed the transmittal letter to the Legislative Assembly, he confirmed the uniqueness of this audit. It is the first comprehensive audit of the most complex and geographically dispersed agency of the NWT government. It is also the first comprehensive audit that the Auditor General has reported to the NWT Legislative Assembly. And it is the first OAG comprehensive audit to be translated into Inuktitut.

Memories

Recollection fades as members of the audit team pursue other activities. But Canada's North is so vast and so different that certain memories of places are indelible.

We saw things with new eyes as we travelled across Great Slave Lake with a film crew from the Canadian Broadcasting Corporation. We were struck by the similarity of Cape Dorset to Cape Cod. Icebergs seen from 25,000 feet are like jewels set in turquoise. The delta of the Mackenzie seems to stretch to infinity.

And we remember the unique individuals who are the people of the North. Vivacious Tuppittia Quitsualik who led us on a sunny late night expedition into the green hills around Pond Inlet to taste wild rhubarb; members of her family are depicted in the Arctic scene on Canada's old two dollar bill. There were our pilots for five days on Baffin, flying in the Eastern Arctic for the first time. And Dorthe Johannsen, our gracious Danish host in Greenland, was typical of the kind of people living in the far north.

When particular memories are gone, we will always remember the vastness and the loneliness; the special beauty that is northern Canada.



The Media Responds

This article makes the assumption that most readers of Opinions will have had the opportunity of seeing the 1987 Auditor General's annual Report. So, rather than focussing on its contents, the attention is on the media's early responses to Kenneth Dye's Report.

Shortly before the tabling of the Auditor General's annual Report on 27 October 1987, a fire broke out in an elevator shaft of Canada's Parliament Buildings. Quickly brought under control, the fire nonetheless caused the evacuation of the House of Commons and delayed by almost an hour its presentation.

The conflagration provided inspiration for one cartoonist who pictured Auditor General Ken Dye as the devil emerging from the flames clutching his Report. Question Period in the House also remained heated through the balance of the week as opposition members challenged the Government in regard to a five million dollar contribution to the giant West Edmonton Mall; the eligibility of the payment is questioned in Chapter 16 of the Report. The rancor of the exchanges in the House of Commons seemed more a reflection of the length of the session, which had begun long ago in the heat of summer, than of the nature of this particular annual Report. For, as the Government was quick to point out, the findings contain much that is positive.

It was the media rather than the House of Commons that first identified the evenhandedness of the Report. Ken Dye writes at the beginning of the Report that he "brings good news and bad news. It is a record of solid

progress in managing the machinery of government; but it also tells a story of unmet objectives and missed opportunities."

Television and newspapers had their usual quota of fun with specific examples of mistakes and inefficiencies. Bullets that won't shoot straight, hot air balloons that never got off the ground during Environment Week, potential risks to the health of Canadians posed by inadequate monitoring of adverse reactions to prescription drugs, and the circuitous offshore route by which money was channelled to the Hongkong Bank of Canada, all produced headlines across Canada.

But the press was also quick to note the balance and depth of Kenneth Dye's seventh annual Report. The lead editorial "Mr. Dye Advises," *The Globe and Mail* (Toronto), 29 October, began:

> *If you had not met Auditor General Kenneth Dye, you would like the man just from reading his annual Reports (well, some people read them). They are not melodramatic cries for personal publicity, or unctuous sermons about waste. They are constructive discussions about the financial state of Canada's federal government, which is improving.*

The editorial went on to discuss the findings of the Financial Management Control Study. It identified, in a positive manner, Ken Dye's concerns about the federal deficit as being of particular significance and touched on the Report's 'inevitable horror stories'; but went on to remark that these are:

> *... not as grotesque as usual, and Ken Dye says that, overall, "the glass is half full rather than half empty." The Government and the bureaucracy must share with this excellent Auditor General the credit for getting this far.*

Not all commentators were pleased that the Auditor General had positive things to say. Don McGillivray of the *Financial Times of Canada* (Toronto), 2 November, asserted that:

> *... a good Auditor General should be meaner than a junkyard dog. It*



A quickly extinguished fire caused the House of Commons to be evacuated shortly before the annual Report was to be tabled.



Auditor General Ken Dye accompanied by Public Affairs Principal Maurice Cutler walk to the House on tabling day.



Ken Dye chats with New Democratic Party leader, The Honourable Edward Broadbent moments before annual Report is tabled in the House.

isn't his job to praise people and make them feel good. He's there to put the fear of God into them. As far as most Canadians are concerned, the Auditor General makes a once-a-year appearance to tell "horror stories" about the waste of their tax money.

Most other readers of the annual Report recognized that Ken Dye's good news was qualified by warning signals. In a balanced editorial under the heading "Le gouffre du déficit", by Jean-Claude Leclerc, *Le Devoir* (Montreal), 29 October, began:

Good news for the people of Canada and especially for the Mulroney government: the machinery of the federal public service is generally working well. There are still deplorable deficiencies ... but many corrective measures have been put in place or are being contemplated. There is a change in attitude among public servants; funds are being allocated more appropriately. As a whole, the Government is more effective.

But *Le Devoir's* editorial closed by also commenting on the Auditor General's concerns for Canada's future:

It's obvious that if no straightening out is undertaken and if the economy suffers a serious setback, the Government would have no alternative but to cut services in essential programs. In this regard, each unjustified expense, each careless handout, each excessive inventory, brings us closer to the gulf where we are deferring our obligations and imposing on the generations that follow us. (Opinions' translation)

At the other end of the country, *The Vancouver Sun*, 29 October, reported:

Kenneth Dye points out that an audit report is negative by nature, and offers few opportunities for praise. Measured by that yardstick, this has to be the most upbeat assessment of the federal government's performance in many a year, for he has found a lot of good news among the bad.

The editorial then noted the problems of morale revealed in the Report and quoted Ken Dye's words about a "too often stifled potential within the public service." *The Vancouver Sun* concluded:

... if that potential can be unlocked, the annual library of horror stories might become a thing of the past.

Douglas Fisher writing in *The Toronto Sun*, 30 October, praised the Report for its clarity:

Our government rests on an electorate which should make choices based on good information of where we've been and where we are, notably in raising and spending money. Kenneth Dye told me last week that I should weigh his Report against his feeling that he and his writers have achieved both lucid presentation of the facts and clear, fair assessments of them. After a few hours perusing the Report I feel he should be complimented. Putting aside the formidable, even scary length and bulk on the whole, the parts I've examined are not beyond most Canadians.

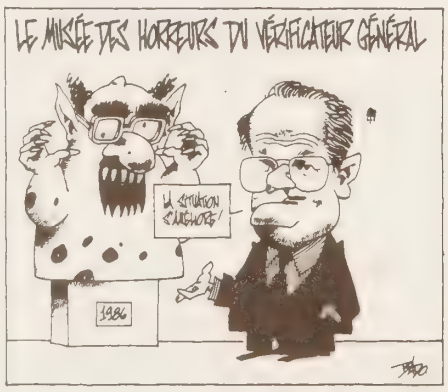
The following day, Douglas Fisher examined in detail the issue of financial management and the federal deficit. He commented wryly that:

None of us likes to contemplate our debts for long. Our politicians feel that way. The escalating federal debt never stays long before them. It remains an unknown to most of us. So last week Ken Dye, the Auditor General, tried hard to get the politicians and reporters to face our deficits-debt horror.

And, after providing an overall summary, Douglas Fisher complimented Kenneth Dye on bringing the issues to the attention of the Members of Parliament and to the Canadian public.

Arthur Drache in *The Financial Post* (Toronto), 2 November, "Bank Gets Sweetheart Tax Break" zeroed in on the transaction that allowed the Hongkong Bank of Canada to exclude $200 million from income for tax purposes. Gord McIntosh (Canadian Press), *Le Droit* (Ottawa), 9 November, addressed the same issue, identifying two key concerns:

How, asks Auditor General Ken Dye, can we expect the ordinary Canadian to respect the integrity of the tax system, when senior civil servants are, on behalf of a special interest group, seeking out loopholes in the system?



Le Droit
le 29 octobre 1987



The Gazette
29 October 1987

Ken Dye is equally concerned that the tax break was concealed from Parliament. An amendment to the Bank Act was quickly passed through the House before a financial bail out was provided to the failing Bank of British Columbia. (Opinions' translation)

At the same time that opposition members were hammering the Government for the West Edmonton Mall grant, Roy Cook of *The Edmonton Journal*, 30 October, was pointing out that the money may have been well spent:

> *The Government deserves criticism for violating its own policies and for trying to hide what are purely political decisions behind a mask of economic propriety.*
>
> *But regardless of how the grant was made, unlike many of the Government's other investments, West Edmonton Mall is a success. It is a start toward diversifying the province's economy; toward making us less reliant on the vagaries of world commodity prices.*

Within a couple of weeks of the tabling in the House of Commons, the Auditor General's annual Report had disappeared from the news and editorial pages. Over the next months the Public Accounts Committee will be scrutinizing its chapters and one can anticipate further reaction in Parliament and in the media to the substantive issues.

Meanwhile *The Financial Post* (Toronto), 2 November, summarized early reactions:

> *The opposition is feeding on the choice examples of uncontrolled spending like hungry piranhas. But, as he should be, Ken Dye is more interested in seeing that improvements in financial management flow from pointing to inefficiencies and waste.*
>
> *The news is not all bad. There have been significant improvements made in financial controls. All weary taxpayers welcome this sign of progress.*



Auditor General Ken Dye and Deputy Auditor General Ed Rowe discuss the agenda for tabling the Report.



Assistant Auditor General Doug Deeks explains an issue in the Report at MPs' lock-up.



At the media lock-up, OAG Public Affairs Principal Maurice Cutler discusses the annual Report with CBC's Mike Duffy.



Season's Greetings!

Our journal goes to many addresses in Canada. As well, it goes to individuals and organizations throughout the world, whose faiths and traditions are different from our own. As these words are being written in late November, here in Ottawa we are digging out from our first heavy fall of snow; a seasonal reminder that the festivals of Hanukkah and Christmas are coming quickly – times of joy, especially for the children.

As we approach another New Year we wish for you prosperity and happiness; and, for all our children, a world that is at peace.



Bonne et heureuse année 1988!

Opinions est distribué dans plusieurs boîtes aux lettres du Canada et rejoint aussi des individus et des organismes disséminés aux quatre coins du monde, dans des endroits où les coutumes et les croyances sont différentes des nôtres.

Au moment où ces mots sont mis sur papier, à la fin de novembre, nous tentons, ici à Ottawa, de nous relever de la première tempête de neige importante. Elle nous rappelle que la saison des Fêtes approche à grands pas.

Nous entrerons bientôt dans une nouvelle année et nous vous souhaitons prospérité, bonheur et joie. Nous souhaitons à tous les enfants un monde qui soit fait de paix.

Que la saison des Fêtes soit remplie de joie!

Il y a toujours de petits problèmes, rappelle le rapport de Ken Dye... Il y a eu l'exemption plutôt surprenante de l'ordre de $200 millions à la Banque Hongkong du Canada, une manoeuvre qu'il perçoit comme une évasion fiscale pure et simple et qui a pour effet de miner la confiance du public dans le système fiscal du pays.

Au moment où les députés de l'opposition tançaient le gouvernement pour la subvention accordée au West Edmonton Mall, Roy Cook, du *Edmonton Journal* affirmait que l'argent avait peut-être été bien utilisé.

Le gouvernement mérite d'être semoncé pour avoir violé ses propres politiques et avoir tenté de justifier par des raisons économiques ce qui n'était qu'une décision politique. Quelle que soit la façon dont la subvention a été octroyée, et contrairement à plusieurs autres investissements du fédéral, le West Edmonton Mall s'avère un succès. C'est l'amorce d'une diversification économique pour la province, un moyen de plus pour nous soustraire aux variations capricieuses des prix sur les marchés mondiaux. (traduction)

À peine quelques semaines après son dépôt à la Chambre des communes, le Rapport annuel du vérificateur général du Canada avait cessé de faire les manchettes. Au cours des prochains mois, le Comité des comptes publics étudiera minutieusement chaque chapitre du Rapport et l'on s'attend à ce que les principales questions ressurgissent au Parlement et dans les médias. Le *Financial Post* résume assez bien les premières réactions :

L'opposition se rue sur les exemples juteux de dépenses incontrôlées comme des piranhas affamés. Ken Dye s'intéresse surtout à l'amélioration de la gestion financière que peut susciter sa dénonciation des erreurs d'intendance et des gaspillages. Tout, cependant, n'est pas que catastrophe. D'importantes améliorations ont été apportées aux contrôles financiers. Les contribuables, lassés, accueillent avec soulagement ces signes de progrès. (traduction)



Le vérificateur général Ken Dye, et le sous-vérificateur général Ed Rowe parlent de l'ordre du jour prévu.



Doug Deeks, vérificateur général adjoint, donne une explication sur un point du Rapport, au cours de la présentation à huis clos.



La présentation à huis clos a permis à Mike Duffy de la Société Radio-Canada de demander une explication à Maurice Cutler.

cet excellent vérificateur général. (traduction)

Les commentateurs n'ont pas tous apprécié de la même façon l'approche positive du vérificateur général. Don McGillivray du *Financial Times* de Toronto affirme ce qui suit :

> *Un bon vérificateur général doit avoir plus de grogne qu'un simple cabot. Son travail ne consiste pas à remonter le moral et faire la louange des gens. Il a pour mission de leur inspirer une vraie terreur. Pour la plupart des Canadiens, le vérificateur général fait son apparition une fois l'an et son rôle consiste à décrire l'horreur du gaspillage des deniers publics.*

La plupart des lecteurs du Rapport semblent faire la part des choses et voir que les bonnes nouvelles sont nuancées d'avertissements. Dans *Le Devoir*, l'éditorialiste Jean-Claude Leclerc souligne, dans son article titré «*Le gouffre du déficit*» :

> *Bonne nouvelle d'abord, pour les citoyens et surtout pour le gouvernement Mulroney : l'appareil public fédéral se porte généralement bien. Certes des lacunes doivent encore être déplorées... Mais plusieurs mesures de correction ont été apportées ou sont en voie de l'être. Aussi, la mentalité change chez les fonctionnaires, même s'il n'est pas encore certain que la fierté de l'économie l'emporte chez eux sur la tendance à la dépense. Mais au total, le gouvernement est plus efficace.*

Il termine en livrant un commentaire sur les inquiétudes du vérificateur général concernant l'avenir du pays :

> *Bref, M. Dye vise juste encore une fois. Avec l'importance prise par l'État dans l'économie, Ottawa doit regagner au plus tôt une vraie marge de manoeuvre. Autrement, le Canada à son tour glissera dans le gouffre du déficit.*

À l'autre extrémité du pays, le *Vancouver Sun* souligne les éléments positifs du Rapport :

> *Ken Dye fait remarquer qu'un rapport de vérification est négatif par nature et que les louanges y sont rares. Si l'on se base sur ce critère, le Rapport présente sans doute l'évaluation la plus optimiste qui ait été donnée depuis plusieurs années de la performance du gouvernement fédéral, puisque de nombreuses bonnes nouvelles se mêlent aux mauvaises. (traduction)*

L'éditorialiste note les problèmes de motivation que révèle le Rapport et rappelle les mots de Ken Dye sur l'étouffement fréquent des possibilités qu'offre la Fonction publique.

> *[...] si l'on permettait à ce potentiel d'éclore, on relèguerait aux oubliettes la projection annuelle des horreurs commises au sein du gouvernement. (traduction)*

Douglas Fisher, du *Toronto Sun*, loue la clarté du Rapport.

> *Notre gouvernement repose sur un électorat qui doit faire des choix à l'aide d'une information valable sur ce qui a été fait et sur ce que l'on se propose de faire, notamment en ce qui a trait à la perception et à l'utilisation des deniers publics. Ken Dye m'a demandé, la semaine dernière, si je partageais son avis selon lequel ses collaborateurs et lui-même ont réussi à présenter les faits de façon réaliste et en ont donné une évaluation claire et juste. Après avoir consacré quelques heures à la lecture de ce Rapport, j'estime qu'il faut féliciter Ken Dye. Mis à part la longueur et l'épaisseur de l'ouvrage, je peux affirmer que les sections que j'ai lues peuvent etre comprises par la plupart des Canadiens. (traduction)*

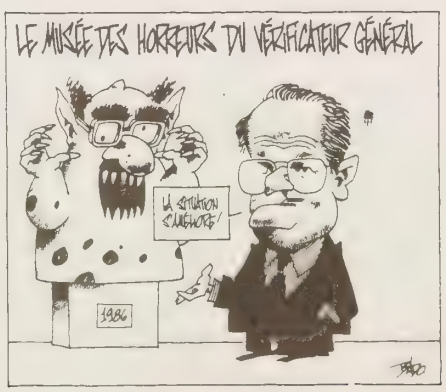
Le lendemain, Douglas Fisher a examiné en détail les données du Rapport sur la gestion financière et le déficit. Il concluait, non sans ironie :

> *[...] qu'aucun d'entre nous n'aime à se rappeler ses dettes trop longtemps. Il en est de même des hommes politiques. Ils éloignent assez rapidement de leur vue la dette croissante du gouvernement federal. (traduction)*

Après avoir résumé les commentaires du vérificateur général, le journaliste a félicité Ken Dye d'avoir signalé ce problème aux parlementaires et à la population canadienne.

Le *Financial Post* a choisi de mettre en évidence l'opération qui a permis a la Banque Honkong du Canada d'éviter de payer des impôts sur une somme de 200 millions de dollars.

Le Droit d'Ottawa, sous la plume de Eric Beauchesne de *La Presse Canadienne*, traitait de la même question :



Le Droit
le 29 octobre 1987



The Gazette
29 October 1987

députés, qui ont décelé les premiers cet équilibre dans le Rapport, lequel, comme l'indique Ken Dye dans les premières pages, apporte de bonnes et de mauvaises nouvelles. Il fait état de progrès marqués dans la gestion de l'État. Il dresse une liste d'objectifs non atteints et d'occasions ratees.

Fidèles à la tradition, les journalistes de la presse écrite et électronique se sont rassasiés des erreurs et maladresses décrites. Divers événements ont fait les manchettes, entre autres, les montgolfières qui, au cours de la semaine de l'environnement, n'ont pu prendre l'air; les dangers que pourrait représenter pour la santé des Canadiens le contrôle insuffisant des médicaments; et les voies détournées par lesquelles certaines sommes d'argent furent remises à la Banque Hongkong du Canada.

Les médias ont aussi remarqué le sérieux du Rapport annuel. L'éditorial principal du *Globe and Mail* de Toronto avait pour titre «*Mr. Dye Advises*». Il débute ainsi :

> *Si vous ne connaissez pas Ken Dye, le vérificateur général du Canada, le seul fait de lire ses rapports annuels - certains le font - vous rendra le personnage sympathique. Ces textes ne sont pas des mélodrames rédigés par un être en mal de publicité ou d'ennuyeux sermons sur l'horreur du gaspillage. Ces documents présentent un examen constructif de la situation financière du gouvernement fédéral, laquelle s'est améliorée. (traduction)*

L'éditorialiste se penche ensuite sur les constatations de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers. Il signale comme particulièrement importantes les inquiétudes du vérificateur général en ce qui a trait au déficit fédéral et parle des inévitables «horreurs». Il ajoute toutefois :

> [...] *que cela est moins pire que d'habitude et que Ken Dye a fait remarquer que, dans l'ensemble, des progrès ont été réalisés. Il faut voir le verre à demi plein plutôt qu'à demi vide. Le mérite de l'amélioration de la situation revient non seulement au gouvernement et aux fonctionnaires mais également à*



Un léger incendie a obligé l'évacuation de la Chambre juste avant que le Rapport annuel ne soit déposé.



Le vérificateur général Ken Dye et le directeur principal aux Affaires publiques, Maurice Cutler, se dirigent vers la Chambre.



Ken Dye discute avec le chef du Nouveau parti démocratique, Ed Broadbent, quelques minutes avant le dépôt du Rapport.

effectuées avec un juste souci d'économie et d'efficience. Le programme de vérification comportait les étapes suivantes :

- connaître la Société afin de pouvoir repérer les activités qui sont importantes relativement a la question du logement dans les T.N.-0;
- circonscrire, pour chaque activité importante, les grands secteurs de gestion;
- relever les objectifs visés par la Société dans chaque secteur de gestion;
- faire le relevé des risques et des embûches en ce qui a trait à la réalisation de chaque objectif;
- vérifier la mesure dans laquelle les contrôles de gestion permettent d'éliminer les risques et de surmonter les embûches.

Le programme de vérification a permis d'instaurer un dialogue constructif avec chaque centre de responsabilité de la Société d'habitation et de s'entendre sur les critères à utiliser pour la réalisation des sondages en cours de vérification.

La réalisation de la vérification

Les bonnes communications entre la Société d'habitation et les vérificateurs ont grandement aidé à la réalisation de la vérification. La Société a pu nous fournir une collaboration spécifique dans un certain nombre de secteurs importants. L'utilisation du téléphone a permis aux membres de l'équipe de rejoindre presque toutes les succursales de la Société d'habitation disséminées sur les vastes étendues des T.N.-O.

Grâce à la transparence du programme de vérification, la rédaction du rapport fut relativement simple. Le document ne contenait pas de surprise pour la Société et cette dernière a jugé que le rapport de vérification était un document qui faisait bien la part des choses.

Leçons apprises

La géographie unique des T.N.-O. ainsi que les autres facteurs évoqués précédemment ont obligé l'équipe de vérificateurs à mettre au point des méthodes de vérification intégrée spéciales et d'un bon rapport coût-efficacité. Toutefois, l'application de deux de ces techniques déborde le cadre de cette seule vérification. En premier lieu, il y a la mise au point d'un programme de vérification facile à comprendre pour l'entité à vérifier, technique qui pourra s'avérer utile pour la réalisation des examens spéciaux. En deuxième lieu, il s'agit de l'utilisation d'un questionnaire et de l'établissement d'un dialogue, techniques dont nous nous sommes servis pour nos nombreux travaux de vérification par téléphone. Cette façon de faire pourrait nous permettre de réduire les frais de déplacement requis pour la réalisation d'autres vérifications et celle des examens spéciaux. L'équipe de vérificateurs travaille présentement à transmettre les méthodes utilisées à la Direction des méthodes professionnelles afin que cette dernière les communique à l'ensemble du Bureau.

Trois premières

Ken Dye, dans sa lettre d'accompagnement destinée à l'assemblée législative, décrit le caractère unique de cette vérification intégrée : il s'agit du premier rapport de vérification que le vérificateur général ait rédigé expressément pour le compte de l'assemblée législative des T.N.-O.; c'est le premier rapport de vérification intégrée qui ait été traduit en inuktitut; il s'agit de la première vérification intégrée d'une entité qui, sous plusieurs aspects, est l'organisme le plus complexe de l'administration des T.N.-O., celui dont les unités sont les plus dispersées sur ce vaste territoire.

Souvenirs

Les souvenirs s'estompent au fur et à mesure que les membres de l'équipe de vérification s'attaquent à d'autres projets. Néanmoins, dans le Grand Nord canadien, les espaces sont si vastes et si différents que l'on garde de certains endroits des souvenirs inoubliables. Nous avons vu les choses d'un oeil nouveau lorsque nous avons traversé le Grand Lac des Esclaves en compagnie d'une équipe de cinéastes de la Société Radio-Canada. Nous avons été surpris de la ressemblance du Cap Dorset avec le «Cape Cod».

Une fois les souvenirs évanouis, il nous restera toujours en mémoire cette vision de l'immensité, de la solitude et de la beauté particulière du Grand Nord canadien.



Revue de presse

L'auteur du présent article présume que les lecteurs de la revue Opinions ont, pour la plupart, pris connaissance du Rapport annuel du vérificateur général de 1987. Au lieu de revenir sur le contenu du Rapport, il a préféré s'en tenir aux premières réactions de la presse.

Le mardi 27 octobre, peu avant la présentation du Rapport du vérificateur général à la Chambre des Communes, un incendie a pris naissance dans une cage d'ascenseur des édifices du Parlement. Rapidement maîtrisé, ce feu n'en a pas moins obligé les membres de la Chambre à quitter les lieux, ce qui a retardé le dépôt du Rapport de près d'une heure.

L'événement a inspiré un caricaturiste qui, à grands coups de crayons, a représenté Ken Dye sous la forme d'un diable émergeant de l'ascenseur en flammes, son Rapport à la main. Au cours de la semaine qui a suivi, la chaleur des débats a enflammé la Chambre des communes. En effet, les députés de l'opposition s'en sont pris au gouvernement qui a versé cinq millions de dollars au gigantesque West Edmonton Mall. L'admissibilité de ce paiement est mis en doute au chapitre 16 du Rapport. L'animosité dans les débats de la Chambre était sans doute due à la longueur de la session, qui a débuté au cours de l'été en pleine canicule, plus qu'à la nature même du Rapport du vérificateur général pour 1987. Ce document, comme le gouvernement s'est empressé de le faire remarquer, présente beaucoup de points positifs.

Ce sont les journalistes, et non les

Efficacité et coûts

Nous avons dû considérer la géographie comme un facteur très important lorsqu'il s'est agi de trouver le moyen de planifier et de réaliser la vérification, ainsi que d'en communiquer les résultats, tout en conservant un rapport coût-efficacité acceptable. De plus, le contexte social dans lequel s'insère la question du logement ainsi que la nature politique évidente des activités de la Société d'habitation étaient aussi des facteurs importants.

Nous savions que les déplacements de l'équipe de vérificateurs allaient coûter cher. Nous avons donc utilisé le téléphone pour communiquer avec les vérifiés, lorsque c'était possible.

Les agglomérations types des T.N.-O. constituent un environnement social unique en ce qui trait à la question du logement. Le programme le plus vaste de la Société d'habitation est celui du logement public, type usuel de logement dans la plupart des agglomérations. Toutefois, c'est à l'association des locataires qu'il appartient, dans chaque communauté, d'administrer les biens fonciers. Cette association est une entité légale qui, par l'intermédiaire des membres du conseil et de son président, tous élus, administre les biens fonciers au nom de la Société d'habitation.

L'environnement social particulier dont j'ai parlé exigeait des vérificateurs qu'ils saisissent toute l'importance qu'il y avait de se donner une bonne connaissance de ce secteur au cours de l'étape préparatoire.

L'entité à vérifier venait de faire l'objet d'une étude approfondie, d'une durée de deux ans, confiée à un comité spécial de l'assemblée législative des T.N.-O. Le rapport du comité présentait quatre-vingt-deux recommandations demandant que des modifications soient apportées à la Société. L'une des recommandations suggérait que le vérificateur général effectue une vérification intégrée des opérations de la Société qui n'en était d'ailleurs pas à son premier «examen de santé». Les vérificateurs ont constaté qu'ils tentaient d'interagir avec son personnel, qui demandait des précisions sur le rôle et les objectifs de l'équipe de vérification. Ils ont dû adopter une attitude très ouverte face à la vérification intégrée à effectuer. Il était important que tous les gestionnaires comprennent et acceptent la justification et l'utilisation des procédés de vérification choisis.

L'étude préparatoire

Le soleil ne se couche jamais sur le champ d'étude des vérificateurs du BVG. Aussi, l'étude préparatoire a été effectuée au cours de l'été 1986. L'équipe s'est déplacée, à l'ouest, le long des rives du puissant fleuve Mackenzie alors qu'à l'est ses membres ont surtout visité la Terre de Baffin.

Par souci d'objectivité, les vérificateurs se présentaient sans escorte. Un appel téléphonique à l'un des hauts fonctionnaires de l'endroit était notre seule introduction. Nous frappions aux portes et avions recours aux services d'un autochtone bilingue, et volontaire, lorsque la langue constituait un obstacle. Cette façon de faire devint une habitude et elle nous a permis d'enrichir nos relations. En effet, au cours de nos entrevues, les interprètes, très intéressés, se mêlaient à la conversation.

Afin d'avoir une idée de la manière dont d'autres gouvernements fournissaient et administraient des logements qu'ils devaient subventionner, nous avons communiqué avec des responsables des programmes de logement en Alaska et à Washington, et échangé des documents avec eux.

Alors que nous étions sur la Terre de Baffin, nous en avons profité pour nous envoler vers Nuuk, la capitale du Groenland, afin de savoir comment le logement y était fourni dans des conditions somme toute similaires à celles des T.N.-O. Le gouvernement autonome du Groenland nous a fourni d'excellentes indications puisqu'il venait récemment de terminer des études comparatives du logement au Groenland et dans les T.N.-O.

Puisqu'il n'était pas question de renouveler notre visite dans les régions les plus éloignées des T.N.-O., nous nous sommes efforcés de faire une enquête approfondie sur toute question qui pourrait se réveler litigieuse dès l'étape de l'étude préparatoire.

Le programme de vérification

Il fut décidé que le meilleur moyen de donner à la Société d'habitation accès au processus de vérification intégrée était l'utilisation du programme de vérification comme moyen de communication. Nous avons alors expliqué à la Société que notre examen visait à déterminer s'il lui était possible de fournir à l'assemblée législative la garantie que ses opérations étaient efficaces et



Logement public typique des Territoires du Nord-Ouest.

Desmond Kimmitt : Mais n'est-ce pas parce que nous devons être justes?

Suzanne Labarge : Je ne crois pas que les ministères soient plus heureux pour autant! J'estime que nos chapitres renferment désormais de nombreux énoncés philosophiques; or, au moment du dépôt du Rapport annuel, tout ce qui intéresse le sous-ministre, c'est de savoir quelles questions seront abordées par les médias.

Desmond Kimmitt : Vous m'en voyez fort surpris. Si je comprend bien, il vaudrait peut-être mieux retourner à l'époque où le Bureau envoyait des équipes de vérification découvrir des histoires d'horreur dont les médias s'emparaient? Les ministères ne préfèrent-ils pas que nous essayions de nous familiariser avec leurs opérations, en vue de présenter des rapports équilibrés?

John Rutherford : Notre mandat ne consiste pas à plaire aux ministères, mais plutôt à informer correctement le Parlement des cas de gaspillage, de dépenses excessives, d'abus de pouvoirs, d'irrégularités et de manque de prudence ou d'intégrité.

Desmond Kimmitt : Mais le fait de signaler une histoire d'horreur sans la situer dans son contexte n'équivaut-il pas à ne pas communiquer toute la vérité?

Len McGimpsey : À mon avis, c'est l'expression «histoire d'horreur» qui renferme une connotation négative. Lorsque des vérificateurs se rendent dans un ministère pour vérifier un programme ou une partie d'un programme, j'ose croire qu'ils effectuent une analyse assez poussée pour comprendre ce programme, ainsi que les facteurs essentiels pour assurer le bon fonctionnement. J'espère aussi qu'ils se fondent sur les résultats de cette analyse pour orienter leurs travaux. J'ai déjà dit à mes vérificateurs qu'une prise de position théorique au sujet d'une absence de contrôle n'était généralement pas satisfaisante. Il faut déterminer les éléments précis qui posent des problèmes par suite de la lacune décelée. Autrement, notre travail correspondrait à la rédaction d'essais sur des questions théoriques et, en fin de compte, le CCP ne saurait pas très bien où nous voudrions en venir.

John Rutherford : Pour simplifier les choses, on pourrait dire qu'il y a un problème lorsqu'il est possible d'apporter des améliorations!

Desmond Kimmitt : La Loi sur le vérificateur général, qui lui accorde le mandat de procéder à des vérifications de l'optimisation des ressources, a dix ans. Pensez-vous que nous ayons outrepassé notre mandat?

John Rutherford : Au début des années 1900, Winston Churchill parlait d'une ère qu'il définissait comme étant celles des dépenses. Il déclarait que les vérificateurs ne devaient pas se mêler de cette question. Nous ne devons pas exprimer une opinion quant à savoir si une décision est bonne ou pas, mais plutôt déterminer si le Parlement possède tous les renseignements dont il a besoin pour prendre une décision. Le Parlement devrait avoir une bonne idée de l'utilisation des deniers publics.

Len McGimpsey : J'estime que le BVG a l'obligation de transmettre au Parlement toute donnée importante que le gouvernement aurait omis de lui communiquer. Le vérificateur général est un représentant du Parlement. L'un des articles de la Loi qui régit son Bureau stipule justement qu'il doit déterminer toutes questions importantes et communiquer au Parlement les renseignements susceptibles d'intéresser la Chambre des communes. Si, à son avis, le gouvernement engage des dépenses tout à fait inhabituelles, il se doit d'en informer le Parlement et ce, même si le geste a été posé conformément à la loi et avec l'approbation du Cabinet. Cela demande énormément de discernement de la part du vérificateur général. Je pense même que notre Loi a été élaborée pour tenir compte de cette situation.

Desmond Kimmitt : Le Rapport du vérificateur général à la Chambre des communes se mérite le respect du Parlement. Il présente un survol des dépenses ministérielles effectuées sans souci de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience. C'est là que Ken Dye rend compte au Parlement et au peuple canadien. Nous pourrions nous arrêter là-dessus.



La vérification intégrée en régions nordiques

par Jack Wadsworth, directeur
Opérations de vérification

En juillet 1987, le vérificateur général du Canada a remis a l'assemblee législative des Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) son rapport sur la vérification intégrée de la Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest. Cette vérification a été effectuée par notre bureau régional de l'Ouest canadien sous la direction du vérificateur général adjoint Don Young. Cet article de Jack Wadsworth nous éclaire sur la façon dont s'est déroulée cette vérification. Le conseil executif de l'administration des Territoires du Nord-Ouest étudie présentement le rapport.

Il serait téméraire, même pour le vérificateur le plus hardi, de vouloir donner une description simple de ce que sont géographiquement les Territoires du Nord-Ouest. Leur superficie est égale à celle du sous-continent indien et on y retrouve trois fuseaux horaires. Certaines de ses agglomérations importantes sont situees à 3 000 kilomètres au nord de la frontière qui sépare le Canada des États-Unis. Sa population totale n'est que de 50 000 habitants, soit environ un septième de la population de la ville d'Ottawa. En raison de son climat arctique, il n'y pousse pratiquement pas d'arbres. L'hiver, l'obscurité y est presque complète mais durant l'été, le soleil brille encore à minuit. À l'entree d'un village, un panonceau annonce : «Ici, le soleil se couche le 30 octobre et se lève le 15 février.»



John Rutherford



Len McGimpsey

Ce qui m'amène à me demander comment il est possible d'assurer les liens proposés par Gordon Osbaldeston entre un ministre et son sous-ministre, alors que les règles de base ne sont même pas établies. Ainsi, en cas d'absence d'analyse des solutions de rechange dans un ministère, nous n'avons pas d'autre choix que de signaler cette situation, même si les bureaucrates nous indiquent qu'il n'y a pas lieu d'analyser les solutions de rechange parce que le ministre a déjà pris une décision.

John Rutherford : Mais lorsque nous savons que les solutions de rechange n'ont pas été examinées parce que le ministre est intervenu, nous avons l'obligation de le signaler.

Suzanne Labarge : Lorsque nous effectuons une vérification, nous avons tendance à examiner principalement le ministère, c'est-à-dire à déterminer s'il a effectué une analyse financière et s'il possède un système adéquat qui produit les résultats escomptés. Nous ne tenons aucun compte des décisions d'ordre politique, et nous en prenons connaissance uniquement si le ministère nous en fait part.

Len McGimpsey : Même si le ministre a une préférence, le ministère se doit d'examiner toutes les solutions possibles.

John Rutherford : Mais c'est un gaspillage de temps et d'argent si le ministre a déjà pris une décision!

Len McGimpsey : Je n'en suis pas aussi sûr que vous. Si le ministre possédait toute l'information sur un projet non efficient, s'en tiendrait-il à sa décision? Il y a un autre aspect à cette question. En effet, en tant que vérificateurs, nous devons connaître non seulement la décision des politiciens d'engager des dépenses en capital, mais aussi les répercussions de telles dépenses. Comment peut-on s'assurer qu'une installation inutile est exploitée de façon aussi efficiente que possible dans les circonstances?

Suzanne Labarge : Il est sûrement possible de le faire. Lorsqu'une installation est plus grande ou plus élaborée qu'elle ne devrait l'être par suite d'une décision politique, il devrait néanmoins être possible d'en mesurer l'efficience.

Len McGimpsey : Mais c'est là justement que le bât blesse. J'oeuvre au sein de la Fonction publique depuis quinze ans et je n'ai jamais entendu quiconque établir une distinction entre une norme d'efficience se rapportant à un modèle rationnel et une norme se rapportant à une installation qui présente deux fois les dimensions qu'elle aurait dû normalement avoir.

Suzanne Labarge : Je conviens qu'il s'agit là d'un problème fondamental, mais nous devons néanmoins essayer de mesurer l'efficience en tenant compte de tous ces facteurs.

John Rutherford : Le concept de reddition de comptes est fondé sur certaines présomptions, l'une d'elles concernant des objectifs clairs et précis J'ai appris récemment, au cours de mes lectures, que l'Angleterre avait adopté, en 1834, certaines lois destinées à établir des énoncés clairs et précis sur les mesures à prendre, ainsi que sur la façon de les prendre. Si, cent cinquante ans plus tard, nous faisons face aux mêmes problèmes, c'est sûrement le signe d'un manque d'uniformité entre le modèle de responsabilité fondé sur le modèle de gestion rationnel, et le régime politique

Quoi qu'il en soit, nous nous reportons toujours au modèle de gestion rationnel, comme s'il s'agissait là d'une méthode légitime de reddition de comptes.

Desmond Kimmitt : Nous examinons un programme afin de déterminer s'il est bien réalisé, tout en notant le contexte, politique ou autre. En six ans de carrière au Bureau, j'ai eu l'impression que nos méthodes de vérification avaient évolué. Ai-je tort?

Len McGimpsey : Je ne suis pas sûr que nos méthodes aient vraiment évolué Au début, la vérification intégrée permettait d'examiner les méthodes de gestion. De nos jours, elle est davantage axée sur les programmes. Ainsi, nous connaissons mieux les programmes que nous sommes appelés à vérifier, et nous avons plus de chances de formuler des recommandations susceptibles d'être appliquées.

Cela m'amène a soulever une autre question. La Loi sur le vérificateur général prévoit la communication directe des cas d'absence de souci de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité. Elle ne fait aucune mention de responsabilités. C'est peut-être de là que vient l'un de nos problèmes. Nous essayons de trouver un sens à nos vérifications qui soit plus grand que le simple fait de signaler les cas prévus par la Loi. Nous traitons de vérification et de liens hiérarchiques. Pourquoi ne pas nous contenter d'effectuer nos vérifications conformément à la Loi?

Suzanne Labarge : Tout à fait d'accord. L'un de nos problèmes vient du fait que nous essayons d'aller au-delà de notre mandat et nous n'arrêtons pas de nous demander ce qui ne va pas!

Gordon Osbaldeston attribue aux sous-ministres

Sur le plan constitutionnel, je ne vois que très peu de modifications. Autrement dit, lorsque les comités parlementaires essaient de rendre les sous-ministres directement responsables de leurs actions, ils sont rapidement informés que l'orientation politique incombe directement aux ministres. Un comité qui n'est pas d'accord avec les réponses obtenues de la part des fonctionnaires devrait, à mon avis, en discuter avec le ministre responsable. Les comités parlementaires savent donc qu'il faut établir une distinction entre les responsabilités des ministres et celles des sous-ministres.



Desmond Kimmitt



Suzanne Labarge

Desmond Kimmitt : Mais qui donc établit cette distinction?

John Rutherford : Le Conseil privé, je suppose. Lors des audiences d'un comité, le président déclare parfois que telle ou telle question ne relève pas de la compétence des fonctionnaires.

En ce moment, le gouvernement cherche à mieux s'acquitter de ses responsabilités envers le Parlement, tout comme aux États-Unis. D'autre part, les députés cherchent à s'affirmer en exerçant une plus grande influence; cette situation risque de modifier le mode de fonctionnement du Parlement.

Desmond Kimmitt : Depuis son entrée en fonction, Ken Dye examine de près le contexte politique dans lequel oeuvrent les hauts fonctionnaires. De quelle façon la théorie de Gordon Osbaldeston, ou la vôtre, pourrait-elle permettre au vérificateur général d'effectuer une vérification de l'optimisation des ressources et de rehausser la qualité de ses vérifications?

Suzanne Larbage : La Loi sur le vérificateur général stipule qu'il doit porter à l'attention du Parlement toute question d'importance. Il peut également s'agir de questions pour lesquelles les ministres ont leur mot à dire. Évidemment, c'est au Comité des comptes publics (CCP) qu'il incombe de déterminer s'il examinera ou pas les constatations de notre Rapport jugées trop politiques.

Une question qui a été portée à mon attention cette année relativement à notre Étude de la gestion et du contrôle financiers portait sur la possibilité que certains hauts fonctionnaires se servent des constatations du vérificateur général au sujet des objectifs politiques des programmes gouvernementaux. Ils peuvent alléguer un contexte politique même lorsque le souci d'économie relève d'eux.

Len McGimpsey : Gordon Osbaldeston indique clairement qu'il est souvent difficile d'établir une distinction entre des questions de stratégie et des questions administratives. Nos vérifications posent souvent les mêmes problèmes. Nous avons tendance à évaluer l'optimisation des ressources en fonction des objectifs d'un programme.

Et, dans le cas d'une vérification qui ne peut faire l'objet d'une justification fondée sur les objectifs observés par le ministère, nous nous devons de signaler la situation. Cependant, nous savons que la décision peut être fondée sur d'autres objectifs stratégiques. Si le gouvernement s'est fixé des objectifs autres que ceux présentés au Parlement, il se doit d'en faire part. Nous ne pouvons effectuer une vérification qu'en fonction d'objectifs bien établis. C'est d'ailleurs le mandat des vérificateurs législatifs.

Les rouages de la reddition de comptes exigent que le gouvernement énonce clairement les buts qu'il compte atteindre en utilisant l'argent des contribuables, et le Parlement se doit, avec l'aide du BVG, d'évaluer le rendement du gouvernement.

Desmond Kimmitt : Le ministère de la Défense nationale parvient-il à établir une distinction entre les objectifs ministériels et les autres?

Len McGimpsey : Le gouvernement a souvent adjugé des contrats à certains fabricants en vue d'atteindre des objectifs autres que militaires. Nous avons soulevé cette question dans un rapport précédent, et le CCP a subséquemment recommandé au ministère d'énoncer clairement les objectifs qui ne sont pas strictement des objectifs ministériels. Le ministère a fait beaucoup en ce sens.

John Rutherford : La principale question ici est de savoir si le ministre et le sous-ministre se renvoient la balle lorsqu'il est question de responsabilité. En cas de décision stratégique, ce sont les politiciens qui sont responsables. Il est de notre devoir de signaler toute décision qui semble avoir été prise sans égard à l'économie, l'efficience et l'efficacité.

Desmond Kimmitt : On a souvent entendu dire que le BVG était injuste envers les sous-ministres et les ministères parce qu'il leur reprochait des décisions et des erreurs coûteuses, alors que les véritables responsables étaient les politiciens. Est-ce vrai? Si oui, le faisons-nous encore?

Len McGimpsey : Dans le cas des diverses vérifications auxquelles j'ai participé, nous nous intéressions de près au rôle du ministre. Dans certains cas, le sous-ministre a indiqué que son ministre était intervenu, mais il ne possédait aucune preuve à l'appui.

Forum

Le Bureau du vérificateur général et la reddition de comptes

Dans notre numéro d'automne 1987, nous avons publié une version abrégée de l'article de Gordon Osbaldeston, intitulé «Faut-il changer le régime de reddition de comptes imposé aux sous-ministres?». Cette fois-ci, Opinions a demandé à trois représentants du Bureau de participer à une table ronde au sujet des questions soulevées par Gordon Osbaldeston.

Len McGimpsey est le vérificateur général adjoint responsable de la vérification des ministères des Transports, de la Défense et des Affaires extérieures. Au moment de la discussion, Suzanne Labarge était vérificateur général adjoint responsable de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers, terminée depuis peu et qui constitue le point de mire du Rapport annuel de 1987 déposé en Chambre par le vérificateur général du Canada. À la fin de septembre 1987, Suzanne acceptait le poste de sous-chef au Bureau du surintendant des institutions financières. John Rutherford, directeur principal de la Direction de la vérification des Comptes publics responsable de l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux, mène actuellement une étude au sujet des renseignements communiqués au Parlement, plus spécialement en ce qui concerne la Partie III du Budget des dépenses. Les résultats paraîtront dans le Rapport annuel de 1988 du BVG.

Desmond Kimmitt, directeur principal à la Direction des communications animait cette discussion. En voici quelques extraits.

Desmond Kimmitt : Gordon Osbaldeston semble opter pour le système traditionnel de reddition de comptes dans le cas des sous-ministres. Cependant, il convient que le système de responsabilité actuel, qui a pour caractéristique de suivre la «chaîne de commandement», pourrait très bien être complètement modifié. Que pensez-vous de la position globale de Gordon Osbaldeston? Remarquez-vous des changements et, dans l'affirmative, quels sont ces changements?

Len McGimpsey : En ce qui concerne la «chaîne de commandement», je suis d'accord avec lui. À mon avis, le problème se pose à l'étape suivante. J'aimerais me référer à un petit document publié par le Conseil du Trésor en 1983, et intitulé *«Les principes de gestion de la Fonction publique du Canada»* . Ce document indique que le système de reddition de comptes applicable aux gestionnaires comprend «[...] des objectifs et des priorités qui ont été définis et formulés avec autant de clarté que possible, compte tenu de la complexité de l'environnement, et qui ont fait l'objet d'une entente mutuelle, sorte de «contrat» comportant un engagement et des devoirs vis-à-vis les résultats prévus, compte tenu des ressources disponibles».

Gordon Osbaldeston indique que le ministre peut déléguer des responsabilités à son sous-ministre. Je ne vois là aucun problème, à condition que les objectifs soient clairement établis de façon qu'il soit possible de déterminer les responsabilités de chacun. D'après nos vérifications, nous avons pu constater que c'était à ce niveau que survenait une délégation fondamentale. Les ministres participent au règlement de questions comme la passation de marchés, alors que celles-ci devraient normalement relever du sous-ministre. Il devient alors impossible de déterminer lequel des deux est réellement responsable.

En ce qui concerne votre deuxième question, je ne crois pas que des changements fondamentaux soient en train de prendre forme. Les sous-ministres secondent leurs ministres. Nous avons vu des cas, au Comité des comptes publics, ou les sous-ministres sont placés dans une situation telle qu'ils ne peuvent pas exprimer leurs opinions parce qu'ils doivent appuyer leur ministre.

Suzanne Labarge : Grosso modo, je suis d'accord avec Len, mais j'estime que l'étude globale de M. Osbaldeston visait à établir une distinction entre les différents types de responsabilités. Ainsi, par exemple, il y a une différence entre demander à un sous-ministre de donner son opinion au sujet de questions de politique, et lui demander des conseils au sujet de questions ministérielles. Et j'estime que la majeure partie de nos propos concernant les liens entre un sous-ministre et un ministre ont tendance à se rapporter à l'aspect politique, aux conseils. Du point de vue administratif, il faut reconnaître que, pour tout ce qui a trait aux finances, la Loi sur l'administration financière rend le Conseil du Trésor responsable de la gestion financière au sein de l'administration fédérale. En gros, cela signifie que le ministre se fonde sur les règles, les lignes directrices et les procédures élaborées par les organismes centraux.

S'il y a des changements, je pense qu'ils surviendront dans le cadre du Régime d'accroissement des pouvoirs et responsabilités des ministres. Vous avez en main un document signé par le président du Conseil du Trésor, le secrétaire du Conseil du Trésor et le sous-ministre. Ce document a pour effet de modifier considérablement les responsabilités en matière de questions financières et opérationnelles. En ce qui a trait à l'orientation stratégique, il faut rendre des comptes au Parlement seulement. Des points de vue financier et administratif, le ministre et le sous-ministre doivent rendre des comptes au gouvernement plutôt qu'au Parlement. Quant à moi, j'appuie le Régime d'accroissement des pouvoirs et responsabilités des ministres parce que j'estime qu'il permettra de mesurer plus adéquatement le rendement de ces derniers.

John Rutherford : Je suis en partie d'accord avec Len et Suzanne. Je tiens cependant à rappeler la différence entre les responsabilités envers le Parlement et les responsabilités de gestion que



L'équipe responsable de la vérification des grands projets d'immobilisation : (première rangée, de g. à dr.) Bob Herd, Peter King, et Dave Burgess, directeurs; (2e rangée) Ernie Clark, directeur; Hector Millward, vérificateur général adjoint; (3e rangée) Ivan Percy, directeur; et Ross Buskard, directeur principal.

centre-ville de Montréal. Toutefois, on ne peut actuellement y loger que 25 p. 100 de ces employés.

À ce compte, la construction de cet immeuble n'est pas une solution efficiente au problème. L'efficience de la gestion du projet est fonction des facteurs temps, étendue des travaux et coûts. La gestion d'un projet est habituellement un succès s'il y a eu respect des délais, des limites et des budgets établis. Nous avons découvert et signalé des dépassements de coût pouvant atteindre 25 p. 100 du budget établi.

Utilisation de l'ordinateur

Notre tâche a été facilitée par l'utilisation des nouvelles techniques de conception et de gestion par ordinateur. Ces techniques permettent une gestion plus précise des projets et réduisent les délais d'exécution. La priorité de l'heure est l'établissement d'une base de données pour mini ou micro-ordinateurs permettant d'établir un répertoire des projets d'immobilisations. Viendra ensuite la mise au point d'un système permettant de faire un relevé complet des experts-conseils et d'autres spécialistes. Nous avons tenté d'utiliser le logiciel IDEA pour retracer les paiements d'étape ou les paiements échelonnés. Il nous a fallu nous rendre à l'évidence que le système, lorsqu'il comporte un calendrier de paiements comptant aussi peu que vingt paiements pour un projet de cent millions de dollars, était trop sophistiqué pour être utilisé de manière efficiente.

Sommaire

L'équipe a fait du bon boulot et s'est efforcée de comprendre tous les aspects des travaux de génie civil commandés par le gouvernement. L'examen de projets domiciliaires, de projets de construction de laboratoires à risques élevés ou d'immenses immeubles a certes offert des défis variés aux membres de l'équipe. Elle a aussi eu l'occasion de vérifier des projets d'acquisitions de bateaux, de matériel de guerre et de fournitures.

Plusieurs de ces projets sont importants au plan local, national ou international. Notre approche, bien concrète, demandait de tenir compte des principes techniques et des règles de gestion de projet, de contrôle financier et de gestion financière, ainsi que des obligations légales à respecter, afin d'en arriver à des vérifications completes.

Désormais, une équipe multidisciplinaire examine tous les projets d'immobilisations mis de l'avant par le gouvernement fédéral. Ce travail a des répercussions importantes sur les sujets abordés dans notre Rapport au Parlement.



Grands projets d'immobilisations

par Ross Buskard, directeur principal
et Peter King, directeur
Opérations de vérification

En 1982, le vérificateur général du Canada, Kenneth Dye, demandait au Comité des comptes publics (CCP) la permission d'effectuer une vérification des acquisitions d'immobilisations faites par le gouvernement fédéral.

Une équipe dynamique est mise sur pied en 1983 en vue de réaliser ce mandat. Un an plus tard, Ross Buskard se voyait confier la direction du projet. Les directeurs Peter Armstrong et Ivan Percy agirent comme experts-conseils auprès des membres de l'équipe, Peter King, Dave Burgess, Ernie Clark, Bob Herd, Laurie Ozen et Melba Johnson. Peter Armstrong travaille présentement au sein de la Direction du perfectionnement et de la planification de carrière. En 1985, Hector Millward a pris en main la destinée de cette équipe.

Mise au point des méthodes

L'exécution d'une vérification efficace à un coût raisonnable exige la mise au point d'un ensemble de méthodes utiles et fiables. Au départ, nous avons axé notre démarche sur l'étude des processus, nous basant sur le principe que si les processus utilisés sont bons, leur produit le sera aussi. Il devint rapidement évident qu'une démarche axée sur le produit pourrait donner de meilleurs résultats et permettrait de vérifier si le ministère utilisateur avait acquis ses immobilisations en conformité avec les objectifs établis. Ce système a été utilisé pour vérifier deux des plus importants ministères-agents de services : Travaux publics (MTP) et Approvisionnements et Services (MAS). L'équipe a établi une liaison étroite avec les directeurs principaux responsables de la vérification de chaque entité et s'est donné comme règle de départ d'éviter toute interférence avec les autres activités de vérification auxquelles les ministères pourraient être soumis.

Finalement, au mois de mai 1987, après quelques tentatives malheureuses, un ensemble complet de méthodes, y compris une trousse de vérification, a été présenté au comité qui a subséquemment donné le feu vert pour les essais en contexte réel. Le système fait présentement l'objet d'essais rigoureux au MTP et a également été utilisé au cours d'une vérification mixte du processus d'acquisition de navires effectuée auprès du ministère des Approvisionnements et Services et du ministère des Transports. Cet ensemble de méthodes, après quelques modifications mineures, sera prêt à être publié après la période de vérification 1987-1988.

Les travaux de vérification

En 1984, la première mission de l'équipe a été de réévaluer les vérifications en cours et d'établir un plan à long terme pour la vérification des acquisitions d'immobilisations. Cela s'est avéré une tâche difficile puisqu'il n'existait pas de relevé des projets d'immobilisations prévus ou en voie de réalisation. Notre préparation a consisté à dresser un répertoire utile des divers projets à partir de la Partie III du Budget principal des dépenses. Au même moment, la planification d'un programme de vérification pour 1985-1986 débutait. Une fois ces tâches terminées, les travaux de vérification pour 1986 ont pu être amorcés.

Notre première activité fut l'essai des méthodes de vérification en contexte réel, afin de vérifier leur conformité aux lignes directrices du *Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor*. La vérification la plus révélatrice a été celle du Complexe Guy Favreau, à Montréal, qui nous a révélé certaines faiblesses dans notre démarche de vérification. Néanmoins, nous avons poursuivi nos travaux et nous nous sommes concentrés sur les secteurs pouvant soulever les questions les plus importantes.

L'année suivante, nous avons effectué diverses vérifications : le projet de modernisation des radars, les ports pour petits bateaux, la centrale électrique de Whitehorse et la centrale d'Inuvik. Les membres de l'équipe ont vaillamment parcouru des centaines de kilomètres au cours de ces vérifications.

À ce jour, nous avons effectué vingt-six vérifications portant sur plus de trois milliards de dollars. Citons, comme autres réalisations, deux sections publiées dans le chapitre du Rapport annuel consacré aux vérifications spéciales. La Direction a fortement appuyé les équipes en mission et leur a fourni d'excellents services-conseils.

La méthode de vérification

Pour notre vérification des acquisitions d'immobilisations, nous avons abondamment utilisé les documents versés aux dossiers des ministères-agents de services et des ministères-utilisateurs. Ce mode d'administration est une façon cohérente de planifier, de construire ou produire, et de mettre en service des immobilisations.

Le *Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor* décrit les neuf phases du processus d'acquisition. La planification impose l'identification des besoins, l'analyse des options et la délimitation du projet. Sa mise en oeuvre exige la passation de marchés pour la conception, la présentation de la conception générale du projet puis de sa conception détaillée, la passation des marchés et la construction ou la production de l'immobilisation désirée. La phase de la mise en service se rattache aux étapes de la planification et de la mise en oeuvre du projet.

Chaque phase est examinée afin d'établir la validité du produit et de vérifier le respect des autorisations émises. Il nous faut déterminer si le processus fonctionne bien et si le produit livré est acceptable et répond aux besoins déterminés. Nous vérifions s'il existe une description précise du besoin spécifique à satisfaire. Ce dernier a-t-il, dans la mesure du possible, été satisfait de la manière la plus efficiente? Par exemple, le Complexe Guy Favreau fut construit en vue d'y loger tous les employés du gouvernement fédéral qui travaillent au

que chacun représente, et qu'il n'existe pas de préjugé notable en faveur de l'un ou de l'autre groupe sur le plan de l'avancement.

Cependant, il signale une faiblesse dans la gestion des ressources humaines en ce qui a trait au groupe des professionnels. Il faut préciser à qui revient la responsabilité d'assumer cette fonction et d'en rendre compte, et mettre au point les méthodes qui permettront d'identifier avec précision le genre d'employés dont le Bureau a besoin pour réaliser avec succès ses programmes de vérification intégrée tout en satisfaisant les aspirations professionnelles de son personnel.

Sous-traitance
Le Bureau devrait examiner la possibilité d'utiliser la sous-traitance pour l'exécution complète de certaines vérifications. Ken Belbeck note que la question de la sous-traitance a suscité un débat interne important au sein du Bureau. Néanmoins, à son avis, la sous-traitance demeure une option valable et elle offre la possibilité de réduire les coûts, de renforcer des contacts utiles entre le Bureau et les cabinets du secteur privé, et de réduire sensiblement les frais de déplacement.

Frais généraux, structure et autres questions
Il faut préciser ce que l'on entend lorsqu'on parle des frais généraux des Opérations de vérification. *«Les frais généraux se définissent comme les dépenses du Bureau, autres que les dépenses directement imputables aux produits de vérifications.»* Le rapport suggère donc l'établissement d'un budget par direction, par poste de dépense, ainsi que la préparation de relevés mensuels comparant chaque poste de frais généraux au budget prévu.

De plus, il admet que la structure organisationnelle du BVG est relativement nouvelle et ne met pas en doute la valeur de cette structure ou des principes qui la sous-tendent.

Les méthodes et leur mise au point
Le rapport recommande de modifier le mandat de la Direction des méthodes professionnelles et de lui confier l'élaboration des méthodes plutôt que la simple coordination de cette activité.

Les modalités qui régissent présentement l'élaboration et la communication des lignes directrices et des méthodes à utiliser en vérification, a-t-on constaté, font que les responsabilités à ce titre sont dispersées un peu partout au sein de la Direction des opérations de vérification, laquelle compte un grand nombre de responsables de secteurs fonctionnels. Les résultats, dans ces secteurs importants, semblent lents à venir. Selon le rapport, cette situation s'explique en partie par le fait que l'élaboration des méthodes est confiée à des personnes qui ont à tenir compte d'autres priorités

Les auteurs du rapport recommandent de confier le contrôle du budget fixé pour l'élaboration des méthodes à la Direction des méthodes professionnelles et que cette dernière devienne le centre principal de l'élaboration des méthodes de travail, qu'elle en devienne le principal atelier, l'unique moteur. De ce fait, plusieurs des responsables de secteurs fonctionnels devront être mutés de la Direction générale des opérations de vérification à la Direction générale des services professionnels. Après un certain temps, l'élaboration des méthodes concernant certains de ces secteurs de responsabilité (p. ex., les autorisations, les examens spéciaux, et l'ÉGCF) pourrait être confiée à la Direction des méthodes professionnelles.

La mise au point de mécanismes simples pour assurer l'échange des meilleures méthodes est également importante. Il peut s'agir, comme l'indique le rapport, de séminaires, d'ateliers d'une journée, de réunions, de conférences ou de déjeuners-causeries. Il faudrait que la Direction du perfectionnement et de la planification de carrière assume le leadership à ce chapitre. Le rapport fait également état des mesures prises pour fixer des niveaux réalistes de formation en fonction des divers éléments qui composent le personnel.

La route à suivre
Le Bureau du vérificateur général du Canada entre dans la deuxième décennie en ce qui a trait à la vérification intégrée. Le rapport coût-efficacité prend de plus en plus d'importance en ces temps de compression budgétaire, d'économie à l'humeur changeante et de milieu politique fluctuant. La vérification de l'optimisation des ressources et les vérifications d'attestation sont à l'ordre du jour et évoluent au gré des nouvelles technologies.

Le Bureau doit continuer sur sa lancée et embaucher du personnel hautement qualifié. Il doit lui permettre de se perfectionner à mesure que la technique évolue. Pendant ce temps, les parlementaires observent à la loupe les progrès du BVG, qui s'efforce de réaliser à moindre coût des vérifications intégrées et des examens spéciaux.



Gérald Gaudet, directeur; Mike McLaughlin, directeur principal; Nancy Stoneman, directrice; et Vinod Sahgal, directeur principal, ont participé activement à l'étude.

de formation, des manuels de vérification et d'autres moyens de diffuser l'information sur les questions de coût-efficacité. Il faudra plusieurs cycles de vérification pour mettre en oeuvre ces recommandations.

Le rapport suggère des mesures pour encore améliorer le rapport coût-efficacite. Parmi celles-ci, le BVG devrait instituer une véritable éthique du rapport coût-efficacité et implanter un critère de minimisation des coûts dans tous les aspects de la planification des programmes de vérification. Il faudrait aussi définir clairement les grandes lignes d'une approche globale de la planification des vérifications d'attestation.

La planification

Certains des secteurs ont fait l'objet d'autres observations, dont la mise en valeur de la fonction de planification à la Direction générale des opérations de vérification. Ceci, afin d'obtenir une contribution stratégique accrue pour déterminer les orientations futures, quant à la nature, à la fréquence et au choix des vérifications d'optimisation des ressources.

Ken Belbeck suggère que le Bureau élargisse le rôle du groupe de la planification au sein des Opérations de vérification afin que l'orientation à donner à la vérification intégrée soit toujours bien précisée. Nous devons innover et faire porter nos efforts sur de nouveaux secteurs de vérification, évaluer les retombées de nos travaux et affecter nos ressources restreintes aux secteurs à forts risques, de manière à ce que nous puissions réaliser notre mandat de la façon la plus efficace et la moins coûteuse possible. Cette recommandation s'adresse à la fois aux responsables de la planification d'ensemble des travaux de vérification et aux directions chargées de choisir les sujets de vérification et d'assurer la répartition des ressources à utiliser pour chaque mission. Elle vise à aider la haute direction lorsqu'elle effectue un tour d'horizon et tente de cerner les grandes questions auxquelles le Bureau doit s'attaquer. Une fonction de planification ainsi étoffée permettrait à la direction : d'évaluer la nature et l'étendue des vérifications à effectuer pour répondre aux besoins du Parlement; de réexaminer l'étendue générale des travaux de vérification et les cycles fixés pour leur réalisation, notamment dans le secteur de l'optimisation des ressources; et d'evaluer les modifications qu'il faudrait apporter aux priorités afin de pouvoir effectuer les vérifications axées sur les programmes, lesquelles semblent pouvoir fournir au Parlement des constatations plus fondamentales que ne peuvent le faire les vérifications axées sur les systèmes.

Cela veut peut-être dire qu'il faudra revoir les objectifs du Bureau en ce qui regarde la fréquence et le moment choisis pour chaque mission de vérification. Il faudra également fixer la repartition a faire entre études générales et vérifications particulières à effectuer auprès des entités. En outre, il sera également utile de spécifier et de communiquer le but de nos travaux de vérification de l'optimisation des ressources et de présenter des énoncés plus précis de ce que nous désirons réaliser. Cela permettra à nos professionnels de mieux planifier chaque mission de vérification et fournira à la direction un outil important pour fixer la route à suivre et contrôler le rendement du Bureau en fonction du plan établi.

La gestion des ressources humaines

«Il existe une faiblesse dans la planification des ressources humaines.»

C'est là la principale remarque formulée. Les moyens que le rapport suggère de prendre pour améliorer la situation sont les suivants :

- instituer une philosophie de recrutement visant l'atteinte et le maintien d'un effectif constitué de façon appropriée pour répondre aux besoins actuels et nouveaux;
- définir des besoins spécifiques en vue de l'embauche (aptitudes et niveaux);
- déterminer les besoins en formation du personnel des Opérations de vérification,
- assurer la mise au point et l'exécution de plans de carrière;
- diriger les activités de planification de l'effectif et faciliter les mutations entre directions;
- faciliter l'utilisation pertinente de professionnels de l'extérieur en tenant compte de la disponibilité d'employés permanents;
- présélectionner les candidats à des postes supérieurs;
- offrir des services d'orientation professionnelle.

Ken Belbeck a pu constater qu'au chapitre des promotions il y avait équilibre entre le groupe des comptables et celui des autres employés, compte tenu du pourcentage



Le vérificateur général adjoint Ron Thompson et le directeur principal John Rutherford échangent leurs points de vue au cours de la réunion spéciale sur l'étude sur le rapport coût-efficacité.



Les résultats de l'étude sur le rapport coût-efficacité

par Vinod Sahgal, directeur principal
Opérations de vérification

Kenneth Belbeck, président du cabinet Stevenson Kellogg Ernst & Whinney (SKE&W), a publié, en septembre 1987, son rapport final intitulé «Amélioration du rapport coût-efficacité au Bureau du vérificateur général du Canada», étude dont les répercussions pourraient être importantes pour le Bureau. Cet article porte sur les résultats de ce projet spécial.

Comme le disait avec justesse Ken Belbelk, un rapport coût-efficacité valable, tout comme une saine gestion, doit être, pour un organisme, une réalité constante et non simplement un objectif à atteindre. L'étude doit fournir des indications sur ce que doit être cette constante. Parmi les avantages prévisibles, citons les points suivants : accroître le leadership du Bureau dans le domaine de la vérification intégrée; décrire d'autres façons de planifier et d'effectuer les vérifications afin de maintenir leur qualité à un coût raisonnable; évaluer objectivement l'expérience vécue au cours des dix dernières années afin de déceler les secteurs où il est possible de s'améliorer et de trouver des moyens de mieux atteindre nos buts.

Nous citerons quelques extraits du rapport qui mettent en lumière les observations centrales de l'équipe de travail. Il y a eu discussion de ces constatations avec le conseil de direction à la fin de septembre 1987. Il y a eu également examen du rapport et échange de vues sur son contenu au cours de la conférence annuelle des gestionnaires et des directeurs en août 1987. A cette occasion, les membres du conseil de direction ont pu tâter le pouls des cadres supérieurs du Bureau.

Ces diverses rencontres des cadres supérieurs ont fourni l'occasion de demander des précisions à Ken Belbeck. Ce dernier a éclairci certains points et a, soit précisé le contexte dans lequel il faut insérer ses constatations, soit avancé d'autres arguments à l'appui de ses conclusions les plus controversées. L'objectif principal était de mieux faire comprendre les points du rapport d'étude ainsi que l'analyse sur laquelle le cabinet consulté s'est appuyé pour formuler ses conclusions et ses recommandations.

Ken Dye a demandé à la Direction des opérations de vérification de concevoir une réponse officielle au rapport Belbeck et d'établir un plan d'intervention à soumettre, pour étude, au conseil de direction. Tout cela sera chose faite le 31 décembre 1987.

Réalisations

Le rapport admet le rôle de chef de file du Bureau en ce qui a trait à la mise au point et à l'application de nouveaux concepts dans le domaine de la vérification législative et reconnaît la réputation que s'est taillée le Bureau depuis que Ken Dye est le vérificateur général du Canada.

Plusieurs réalisations, en divers domaines, y sont signalées, entre autres : l'amélioration des vérifications, lesquelles sont davantage axées sur les programmes et cernent mieux les grandes questions dans le domaine de l'optimisation des ressources; des vérifications de qualité suivies de rapports mieux présentés; une meilleure organisation de la Direction des opérations de vérification; des programmes intensifs de formation afin de donner au personnel la maîtrise des nouvelles méthodes de vérification; l'amélioration de l'efficience de nos travaux d'attestation et notre passage rapide à l'ère de l'informatique. Notre *Manuel de vérification intégrée* y est décrit comme étant un recueil des données fournies par dix années d'expérience dans la mise au point de méthodes de travail.

L'aide que le vérificateur général a apportée au Parlement en ce qui a trait à l'amélioration de la transparence des sociétés d'État y est également signalée ainsi que les travaux conjoints des États-Unis et du Canada portant sur l'élaboration de normes pour la rédaction des rapports financiers des gouvernements fédéraux. On accorde aussi une mention spéciale au projet d'aide à la République populaire de Chine ainsi qu'à d'autres interventions internationales du Bureau visant à lui permettre de partager avec d'autres les connaissances qu'il a acquises.

Importants secteurs à améliorer

Le rapport donne les principales recommandations de Ken Belbeck quant à la manière d'améliorer encore davantage le rapport coût-efficacité des vérifications et considère le fait que la qualité doit être le souci premier du BVG. Le désir de réduire les coûts des travaux de vérification ne peut en aucun cas avoir préséance sur l'obligation de produire des rapports fiables.

La vérification de l'optimisation des ressources

Le Bureau devrait revoir sa façon de définir l'étendue de ses vérifications et rechercher les innovations que certaines équipes de vérification ont déjà mises à l'essai. La meilleure façon d'améliorer le rapport coût-efficacité serait de réduire le temps et l'argent consacrés à définir l'étendue des vérifications. Le Bureau doit examiner plus en profondeur, avec plus d'autorité et de crédibilité, un nombre moins grand de secteurs et de questions dans chaque vérification. La création et le maintien d'équipes multidisciplinaires de vérification est jugée essentielle. On recommande aussi de trouver des moyens de réduire, le plus tôt possible au début d'une vérification, les sujets à vérifier qui sont de peu d'intérêt. Finalement, le rapport suggère que nous ayons recours régulièrement aux comités consultatifs de vérification.

Les travaux d'attestation

Les innovations apportées par le Bureau et qui permettent de réduire les coûts sans nuire à la qualité des vérifications dépendent de la détermination et du leadership des cadres supérieurs du BVG, combinés à une utilisation élargie des programmes

soin d'éviter les controverses inutiles. Un bureau de vérification doit prouver ce qu'il avance. Une bonne couverture des activités de vérification par les médias, est un élément intéressant. Il a aussi souligné l'importance de la vérification interne dans les limites qui sont les siennes. Elle peut aider les entités à mieux rendre compte de leurs activités et permettre ainsi de réduire la charge des vérificateurs législatifs.

Antigua et Barbuda
Pour sa part, le directeur du Bureau de la vérification d'Antigua a rappelé un problème commun à toutes les petites îles constituées en États, c'est-à-dire le petit nombre de parlementaires et l'incidence de ce fait sur les activités des comités des comptes publics de ces États. Dans le cas d'Antigua (regroupement des îles Antigua, Barbuda et Redonda), le parti au pouvoir détient tous les sièges sauf un et tous les députés de ce parti sont ministres. La Constitution exige que le CCP ne soit constitué que de membres de la chambre basse de ce Parlement bicaméral. Les responsabilités ministérielles des membres de la chambre basse les empêchent de consacrer tout le temps voulu aux activités du CCP.

Zimbabwe
Le contrôleur-vérificateur général du Zimbabwe a signalé qu'il avait des problèmes à recruter et à conserver son personnel parce que son Bureau n'est pas autorisé à offrir des stages en comptabilité. Il en résulte que les cabinets privés d'experts-comptables recrutent les meilleurs candidats.

Chypre
En ce qui a trait à la formation à offrir dans les domaines de la vérification législative et de la vérification de la conformité, le Bureau de vérification de Chypre est pratiquement autosuffisant mais doit faire appel à d'autres bureaux de vérification pour combler son besoin de formation en vérification de gestion, vérification informatique et autres techniques évoluées de vérification. Le vérificateur général de Chypre a tenu à remercier le vérificateur général du Canada pour les cours en vérification de gestion et en vérification informatique que le BVG a offerts aux vérificateurs cypriotes.

Nouvelle-Zélande
Le sous-contrôleur et vérificateur général de la Nouvelle-Zélande a suggéré qu'il était préférable d'utiliser un seul progiciel de vérification informatique, adaptable à la plupart des situations, par exemple le logiciel IDEA mis au point par les Canadiens ou le *Statistical Analysis Software* que l'on trouve un peu partout dans le monde, plutôt que d'utiliser diverses techniques particulières de vérification informatique. Selon les représentants de ce Bureau de vérification, l'on a constaté, dans le cadre des vérifications de l'optimisation des ressources, que les clients qui ont mis au point des installations informatiques complexes ont plus de chance que les autres de connaître des difficultés. Le vérificateur général leur conseille donc de se procurer des progiciels de série.

Royaume-Uni
Le représentant du contrôleur-vérificateur général du Royaume-Uni a déclaré que, de toute évidence, les vérificateurs des pays en voie de développement ne jouissent pas tous du même accès à la comptabilité des grands projets d'immobilisations. Au Royaume-Uni, une évaluation complète de l'investissement à effectuer est réalisée avant qu'un projet ne soit approuvé. Il a particulièrement insisté sur la nécessité d'établir le coût des projets sur la durée de vie utile des immobilisations.

Australie
Le représentant du vérificateur général de l'Australie a déclaré, qu'à sa connaissance, son Bureau de vérification n'avait effectué aucune enquête détaillée dans le cadre de sa vérification des programmes sociaux. Il a suggéré que les vérificateurs, dans le cadre des vérifications de l'optimisation des ressources, cherchent à savoir si le ministère vérifié dispose d'un programme d'évaluation efficace.

Bermudes
Pour sa part, le vérificateur général des Bermudes a déclaré, relativement à la question des interventions en temps opportun, qu'il a été incapable de faire effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources du fait que les attestations des états financiers accusaient un retard de quatre ans. Les vérifications de l'efficacité, notamment dans les petits pays, devraient se limiter à faire une recension et une évaluation du système de mesure de l'efficacité qu'utilise le vérifié

Activités parallèles
Entre les séances officielles de la Conférence, les délégués pouvaient se rendre aux kiosques montés à leur intention. Le premier offrait des publications (programmes de formation, manuels de vérification et bulletins de nouvelles) provenant des divers pays du Commonwealth et de divers organismes réputés, notamment la Fondation canadienne pour la vérification intégrée et l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Le deuxième kiosque, préparé par la Direction de la vérification informatique, fournissait des renseignements au sujet des plus récentes innovations dans le domaine de la vérification dans un cadre informatique. Durant la Conference, les délégués ont pu assister à une audience du Comité des comptes publics.

Parmi les observateurs qui ont assisté à la Conférence, citons Charles A. Bowsher, contrôleur général des États-Unis, divers représentants de l'INTOSAI, Noel Hepworth, du *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* du Royaume-Uni, ainsi que Don Drach, rédacteur en chef de la *Revue internationale de la vérification des comptes publics.*

Les délégués ont pu joindre l'utile à l'agréable au cours des diverses réceptions organisées en leur honneur. Ils ont assisté à une réception donnée par le gouverneur général du Canada, Son Excellence la très honorable Jeanne Sauvé, à Rideau Hall, à un dîner à la Chambre des communes, organisé par l'orateur de la Chambre, John A. Fraser, ainsi qu'à des réceptions privées offertes par le vérificateur général de l'Inde, le vérificateur général et haut commissaire du Sri Lanka, et par Kenneth Dye et son épouse.

La Conférence, d'une durée d'une semaine, a permis aux participants d'échanger de l'information et de faire part de leur expérience. Elle a renforcé les liens entre les bureaux de vérification des pays du Commonwealth. De nouvelles amitiés se sont créées et de nouvelles techniques de vérification ont été partagées ce qui nous permet de conclure que cet échange fut à la fois agréable et productif.

La XIIIe Conférence des vérificateurs généraux du Commonwealth







Le Bureau du vérificateur général du Canada fut l'hôte de la XIII^e Conférence des vérificateurs généraux du Commonwealth, qui s'est déroulée du 28 septembre au 2 octobre 1987, à Ottawa. Cette conférence triennale permet essentiellement aux participants d'échanger des idées, ainsi que de faire part de leur expérience, de nouvelles les concernant et de leurs besoins. La Conférence vise à renforcer les principes de la vérification législative indépendante.

Kenneth Dye a souligné que le thème de la Conférence «*Advancing Accountability: Practice, Perception and Prediction*» représentait bien les questions qui seraient discutées. Parmi celles-ci :

- le rôle du vérificateur général et le rôle du Comité des comptes publics (CCP) dans le domaine de la reddition de comptes;
- la planification et la gestion des ressources,
- les stratégies de formation pour le partage de connaissances et expériences diverses;
- les innovations de la vérification informatique;
- la vérification de projets d'immobilisations et de programmes sociaux;
- l'amélioration de la qualité des données financières mises à la disposition du Parlement.

Similitudes

La Conférence a réuni soixante et onze délégués venus de quarante-quatre pays. Bon nombre d'entre eux provenaient de pays industrialisés possédant un bureau national de vérification et un comité des comptes publics bien établi. Quant aux délégués provenant de pays en voie de développement de plus petite taille, ils ont profité de l'occasion pour discuter des problèmes qu'ils éprouvaient à recruter et garder des vérificateurs compétents, et pour souligner qu'à leur avis, leur CCP ne se réunissait pas assez souvent. Tout au long des diverses séances, les similitudes ont semblé de loin plus importantes que les différences.

Points de vue

Inde

Le contrôleur-vérificateur général de l'Inde juge qu'un bureau de vérification devrait éviter de prendre trop de place sur la scène publique. Néanmoins, il se devrait d'intervenir activement tout en prenant

Des participants

***Photo de gauche** : Mohamed Ali bin Bakar (Brunei); Ossie Lewis (République de Dominique); et Richard Nelson (Ghana) participaient aux discussions sur la vérification législative.*

***Centre** : Mohamed Ali bin Bakar; Siti Aishah, Norbanum Ibrahim, Madame Chin et Kui Fah Chin, tous du Brunei, lors des cérémonies de fermeture.*

***Droite** : Tan Sri Ishak bin Tadin (Malaysia); Salae Molapo (Lesotho) et David Njoroge (Kenya) parlent de leurs difficultés au niveau du recrutement de vérificateurs chevronnes.*

KMD vous parle



L'un des points marquants de ma carrière de vérificateur général du Canada aura été la XIIIe Conférence des vérificateurs généraux des pays du Commonwealth, dont j'ai été l'hôte du 28 septembre au 2 octobre 1987.

À la fin de cette conférence, sir Gordon Downey, contrôleur et vérificateur général du Royaume-Uni, s'est empressé de souligner le merveilleux travail accompli par les organisateurs. Pour ma part, je tiens à remercier tous les employés du Bureau qui ont organisé les activités techniques et sociales à l'intention des participants.

Ce qui compte le plus, évidemment, c'est le contenu de la Conférence. Les vérificateurs généraux des pays du Commonwealth se rencontrent tous les trois ans en vue de partager leurs expériences dans le domaine de la vérification législative, et de discuter de questions qui les préoccupent. Il est toujours difficile d'évaluer les répercussions à long terme de ces conférences.

Cependant, les délégués se sont entendus pour dire que diverses questions, notamment l'impartialité, le rôle des comités des comptes publics, l'informatisation, la vérification et la formation à un moindre coût, sont au centre des préoccupations des bureaux nationaux de vérification, tant dans les pays industrialisés que dans les pays en voie de développement. Il ne fait aucun doute que les contacts personnels mènent à des liens plus étroits entre les vérificateurs législatifs des pays du Commonwealth.

J'aimerais que les conférences en viennent à jouer un rôle consultatif et même qu'elles servent à établir des normes. L'entraide peut permettre de respecter les principes essentiels que nous avons établis, nous assurer une indépendance face aux politiciens, nous permettre l'accès à tous les renseignements dont nous avons besoin, nous réserver le droit de vérifier ou d'examiner toutes les entités bénéficiant de fonds publics, et nous assurer la collaboration des comités des comptes publics.

La XIIIe Conférence nous a permis de prendre conscience de la qualité des liens qui nous unissent, de discuter de questions d'ordre technique et stratégique et de réitérer notre objectif commun : l'excellence.

Nous avons eu droit à une conférence des plus intéressantes!

Kenneth M. Dye, FCA

Table des matières

KMD vous parle 1

Rencontre : La XIIIe Conférence des vérificateurs généraux des pays du Commonwealth 2
Cet article décrit quelques-unes des activités qui ont eu lieu au cours de la semaine de la Conférence.

Analyse : Les résultats de l'étude sur le rapport coût-efficacité 4
Vinod Sahgal résume les résultats de l'étude et analyse les conséquences qu'elle aura au Bureau.

Travail d'équipe : Grands projets d'immobilisations 7
Ross Buskard et Peter King décrivent la complexité de la vérification des Grands projets d'immobilisation.

Forum : Le Bureau du vérificateur général et la reddition de comptes 9
Len McGimpsey, Suzanne Labarge et John Rutherford échangent leurs points de vue sur le sujet.

Société d'habitation des T.N.-O. : La vérification en régions nordiques 12
Jack Wadsworth a mis sur papier ce compte-rendu vivant de ce que fut la vérification intégrée de la Société d'habitation des T.N.-O.

Le Rapport annuel : Revue de presse 14
Quelques commentaires sur le Rapport annuel du vérificateur général de 1987.

Bonne et heureuse année 1988! 18

Opinions est publié tous les trois mois par la Direction des communications. Veuillez adresser votre correspondance et les changements à la liste de distribution à :

Opinions, arrêt 11-13
Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, tour ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 5 No. 6

Couverture
Kenneth Dye a déposé le Rapport du vérificateur général à la Chambre des communes le 27 octobre 1987.

Opinions

Directeur principal
Desmond Kimmitt

Rédactrice
Diane Vachon

Adjointe à la rédaction et aux communications
Diana Kirkwood

Photographe
Philip Hannan

Assistante à la production
Lynda Sayer

Merci à :

Coordonnatrice des ressources techniques
Wendy Bannister

Traducteurs
Ann Hutchison
Jacques Rousseau
Rodrigue Guibord

Conseillers à la rédaction
Roxanne Bertrand
Maurice Cutler
Maurice Laplante
Cathy Ray
Pierre Roure
Ed Rowe
Vinod Sahgal
Jim Trigg

Coordonnatrice de la liste de distribution
Diane Spratt

Imprimeur
M.O.M. Printing

Opinions

Bureau du vérificateur général du Canada



hiver 1988

CA1
AG
-Ø63

Opinions

Office of the Auditor General of Canada



Spring 1988

Contents

From the Corner Office 1

Understanding the Entity : Getting it off the Ground 2
Tom Hopwood and Howard DuBois tell how the DND audit team gets to know its client.

How Valuable Are They?
Audit Advisory Committees 4
Desmond Kimmitt argues persuasively for the value of audit advisers.

New Booklet : Special Examinations in Crown Corporations 8
Henno Moenting introduces the OAG booklet on the conduct of special examinations.

Living with Technology : High-Tech/High-Touch at the OAG 9
Career and Professional Development's Marion Smith writes eloquently about the human dimension in automation.

Using IDEA
Interactive Data Extraction and Analysis in the Field at the Office of the Auditor General of Canada 11
Paul Corona discusses exciting new developments at the OAG and Mike McMullan outlines the Canadian Institute of Chartered Accountants' experience with IDEA.

International Activities: IDI News 15
Director of Program Richard Gagné writes of recent world-wide projects.

Opinions is published every three months by the Reports and Communications Group. Please address all correspondence and changes of mailing labels to:

Opinions, stop 11-13
Office of the Auditor General of Canada
240 Sparks Street, West Tower
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 6 No. 1

Cover
The OAG booklet on the conduct of special examinations. See page 8 for details.

Opinions

Principal
Desmond Kimmitt

Editor
Diane Vachon

Photographer
Philip Hannan

Production Assistant
Lynda Sayer

Special thanks to

Electronic Resources Co-ordinator
Wendy Bannister

Translators
Rodrigue Guibord
Ann Hutchison
Jacques Rousseau

Graphic Arts
Art Routliffe
Judith Whitemarsh
Gisèle Wand

Editorial Advisers
Roxanne Bertrand
Pat Forsberg
Maurice Laplante
Suzanne Moorhead
Pierre Roure
Ed Rowe
Gail Thorson

Printer
M.O.M. Printing

From the Corner Office



Comprehensive auditing is a discipline that calls on the skills of many professionals – accountants, political scientists, economists, engineers, lawyers, computer specialists, sociologists, and many others. The Office of the Auditor General (OAG) brings all these people together. It makes for a stimulating environment.

One aspect of this inter-disciplinary approach is that in my Office there is no distinction between accountants as to their professional designation. Chartered Accountants, Certified General Accountants, and members of the Society of Management Accountants work together, have equal opportunity, and all attain positions of leadership in the OAG. The measure of a person's worth is his or her ability to get the job done.

It has long been a matter of regret to me that Canada's accounting profession is balkanized; and that each of the three major accounting designations has too often expended much time and energy on consolidating or redefining its own position and status. This ongoing internecine strife has served neither Canada nor the profession well.

There are welcome signs that these old conflicts may be drawing to a close. In British Columbia, a carefully worked out and imaginative proposal for integrating that province's Society of Management Accountants and Institute of Chartered Accountants will be voted on by the membership of both bodies this summer. At the other end of the country, l'Ordre des comptables agréés du Québec has recently formulated an initiative that could bring accountants from the three designations within Québec into one professional organization.

For these initiatives to succeed, it is not only necessary for former prejudices and stereotypings to be set aside. Far more crucially, the total accounting profession in Canada needs to broaden its horizons.

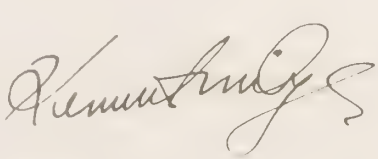
As never before, Canada needs the experience and knowledge that the professional accountant can bring to the financial and management complexities that belong to our society today. As our country's accountants, we have a responsibility to respond to that challenge, not dissipate our energies in quarrelling with one another.

At the same time, individual Canadians who seek out the services of an accountant need to know that a professional designation is indeed an assurance that the accountant processes the needed skills and judgment. A joining of forces must not mean any dilution of standards.

I congratulate the leaders of these accounting bodies for their vision of what is possible. Perhaps their leadership will inspire other provincial and national accounting bodies to think through these issues again in an unselfish, realistic fashion that focusses on what is best for all Canadians.

The matter is urgent. Demographic studies point to a shortage of all professionals in the not distant future. Meanwhile, in public practice, in industry, in government, in the decision-making that shapes Canada, the professional accountant has a unique role to fulfil.

Together we can achieve what we never shall, while we remain divided.



Kenneth M. Dye, FCA

Understanding the Entity

Getting it Off the Ground

by Tom Hopwood and Howard DuBois, Directors, Audit Operations

It is well recognized that comprehensive auditing is an evolving skill. The Office of the Auditor General of Canada (OAG) has been a pioneer in initiating and developing broad-scope audit techniques. If there is one essential thing that the OAG's auditors have learned from their experience in comprehensive auditing, it is that they must as fully as possible understand the nature of the entity they are auditing: its mandate and environment; the constraints it operates under; the way it carries out its tasks.

The Department of National Defence audit team, led by Principal David Rattray, has been particularly successful in getting close to its client. In this article, two directors from the team provide a first-hand look at some of their innovative audit approaches.

It seems that one of the biggest challenges during a value-for-money audit is turning the high level concepts and ideas into action plans and activities. Everyone seems to enjoy the heady discussions at the beginning of the audit: how the organization has evolved since Confederation; the possible impacts of technology and free trade; and how the audit will correct decades of abuse. Eventually, however, these thoughts have to be converted into work programs that contain such mundane items as statistical samples, survey forms and interview schedules. As we shorten the period between audits, adopt a results orientation and drive toward greater efficiency, the pressure grows to get audits off the ground quickly.

The size and complexity of the Department of National Defence (DND) have forced us to adopt some novel approaches. Each year we are confronted with new program areas that involve expenditures of hundreds of millions, if not billions, of dollars, and that are entangled in the complexities of wartime effectiveness, advanced technology, industrial and regional development and foreign relations.

The DND audit team is now starting its fourth comprehensive audit and, fortunately, each cycle teaches us some new techniques that help us jump-start the process. Along the way we have developed a few ideas that are perhaps similar to those used by others involved in comprehensive auditing, and some approaches that may be unique and worthy of passing along.

Close Encounters

Departments with an operational mandate provide us with the opportunity to get out and see how things really happen – providing we are willing to loosen our ties a little. It's where the net hits the water, wheels hit the runway and the bullet strikes its target that real outputs are achieved.

DND's $10 billion budget and its more than 120,000 people are directed toward the task of maintaining an effective military capacity in order to defend Canada. Since beginning the first comprehensive audit of DND in 1982, OAG audit team members have been lowered from helicopters onto the decks of destroyers, flown on missions in long range patrol aircraft, driven in tanks and armoured personnel carriers, and have visited almost every major base in Canada and Europe.

In the Fall of 1987, to give the audit team an even closer encounter with the activities of the Department, the Chief of the Defence Staff, General Paul Manson, invited two members of the Office to take part in an operational exercise in Europe. During this exercise they had the chance to view command and control operations, in-field maintenance and supply activities, rear-area support, and simulated combat. They took part in tank battles, drove through the night in a 30-ton truck, ate breakfast in a forest with an artillery regiment, bumped across a field at two in the morning in a troop carrier while looking for a logistics centre, slept in a tent with twelve soldiers, and were – on different occasions – blasted by machine guns, strafed by anti-tank aircraft, smoke-bombed, and shot at by tanks.

While all this sounds like a lot of fun, the



Tom Hopwood taking part in the Fall Exercise in Germany.

learning experience is irreplaceable. When logistics personnel talk about a Forward Mobile Support Unit or first line support we now have a much better appreciation for what they are talking about. Over the years, this kind of hands-on experience has helped us quickly identify what is and what is not significant, as well as to locate the critical areas of systems and processes.

Getting the Facts Quickly

Starting an audit in a new area involves an inevitable amount of wheel spinning as we sort out which direction to pursue. For our 1987 audit at DND we had to review 13 major Crown Projects; so it seemed appropriate to look for some way of shortening the learning period. We therefore introduced a concept of "Read-in Packages" to help us get up to speed quickly and to avoid wasting departmental staff time with unproductive questioning.

We prepared a list of the kinds of information we would need to carry out our audit of each project, and gave the list to DND officials before the preliminary survey began. The list ended up being about two pages long, and contained the names of key planning, control and review documents, internal audit and program evaluation reports, as well as a general request for "anything else you think would help"

Within weeks we had received boxloads of documents, which we then reviewed before beginning interviews with program or project managers. The result was that we began our discussions on an informed footing, saving time for both ourselves and officials of the Department.

For our 1988 audit of DND we requested "Read-in Packages" for both the Combat Supplies and the Maintenance lines of enquiry. Once again a large amount of very useful information was received quickly.

Learning How the Systems Work

Every new area of audit in DND introduces us to an array of large, sometimes outdated, and inter-mingled systems and processes. To develop our test plans we have to determine how these systems work, whether or not the information is accessible, and what the data means once we get it. Because of the size of the areas we examine and the number of transactions involved, we usually must rely on statistical approaches. For example, our 1987 audit of Supply Operations looked at a system that handled 1.3 million different items, and involved expenditures of about $1.3 billion annually. We randomly selected 200 items for detailed testing and used the results of these tests to forecast the total dollar impact of practices such as buying in advance of need, or paying increased prices.

During the pilot testing of a sample of items for the 1988 Maintenance line of enquiry, it became apparent that a number of us were asking basically the same questions of officials of the Department. One of them, after explaining his part of the operation , said: "You guys should take the course I just took.". After a few phone calls, a ten-hour course was pulled together from three other courses run by the Department. Within little more than a week, ten members of the DND audit team and two members of the Department of Supply and Services audit team were sitting in a National Defence training room learning how the repairable pipeline operates, how and when reports are produced, and what management is doing to upgrade and improve the system.

Once again, those involved found this hands-on experience to be well worth the effort, and we intend to try to become more involved with the Department's internal courses.

Making Best Use of Technical Experts

It is often not cost effective to retain high priced consultants throughout an audit. To make best use of available resources, we have adopted the approach of employing some experts as "technology transfer agents" who are contracted to work with other team members during the early planning and the later reporting stages

In this capacity the experts play a role somewhere between an advisory committee member and a full time staff member. Like the advisory committee members they are expected to help guide the team's efforts by making sure audit activities deal with the most important aspects of the area being reviewed. But they are also expected to work on a daily basis with team members during the preliminary survey to identify major systems and controls, recognize matters of significance, ensure that the important aspects of the area under review are addressed and – most importantly – pass on their knowledge and experience to the team members who will carry out the audit



Howard DuBois aboard the HMCS Huron.



Gary Charter and Eila Stenberg from the Edmonton Regional Office touring warehouse facilities at CFB Calgary.



Len McGimpsey at a second line supply depot. In the background, a 30-ton truck is being loaded for a midnight reprovisioning run.

Later, when test results are being considered and project reports are being drafted, these experts once again become heavily involved in reviewing findings and ensuring that the conclusions being reached are logical and based on reliable evidence.

So... In Conclusion

The above are a few of the approaches we have introduced along the way to get our audits going more efficiently. There is another set of techniques that we have used to speed up the examination process – things like pilot testing our samples, down-loading the Department's data base for sampling and data analysis, or working with departmental officials to extract reports directly from their data base – but these come into play after the audit is off the ground.

As we indicated earlier, comprehensive auditors elsewhere are probably already using approaches similar to those discussed in this article. The OAG's Department of Defence audit team would be pleased to learn from the experience of others involved in employing such hands-on approaches.

How Valuable Are They?

Audit Advisory Committees And The OAG: A Personal View

by Desmond Kimmitt, Principal, Reports and Communications Group

A feature of comprehensive auditing as practised by the Office of the Auditor General is the existence of advisory bodies, whose members provide advice to the audit team. From his first-hand experience with these audit advisory committees, Desmond Kimmitt gives his views as to their value.

The scene is the fourth meeting of the Office of the Auditor General's (OAG) audit advisory committee which is providing advice on the comprehensive audit presently taking place in the Department of National Defence. At first sight the issue under discussion seems straightforward enough. A proposed line of enquiry involves revenues received by the Department – such items as rentals of buildings and services provided to other governments. One item among these revenues is the rental received from military personnel for the living accommodation provided to them by DND. Is the Department collecting the right amounts? Are they accounting for these revenues in the current time period? Are the rental rates for single and married accommodations appropriate, in terms of private sector equivalents? These are some of the questions the OAG's audit team will seek to answer. It looks like a promising area for auditing. The dollars involved are considerable; the budgeted revenues from rentals in 1986-87, including utilities, are nearly $100 million.

But it's the broader issues surrounding any such a line of enquiry that trouble some of the half dozen advisers at the meeting. Their questions come thick and fast. Is it realistic – or even possible – to make comparisons with commercial rates, when military personnel may have no practical alternative to living in accommodation provided by DND? Wouldn't it be better to look at rentals not in the narrow context of revenues, but instead in the broader context of an audit of human resource management in the Department? Do we know if dissatisfaction with housing arrangements contributes to morale problems and early retirements from the military? Wouldn't the OAG be serving the taxpayers of Canada better by examining these wider questions? In the long-term, they are the issues that matter.

It is a small moment in a long meeting. But it is fairly typical of the kind of probing discussion that members of the OAG's advisory committee are involved in, as they challenge the direction and findings of the Office's comprehensive audits.

Audit advisory committees – with members drawn from both inside and outside the Office – are a well established feature in the Office of Auditor General. The OAG's Comprehensive Auditing Manual has this to say about them:

> *Audit advisory committees (are) senior internal advisory bodies independent but attached to an ongoing audit. Members provide the Assistant Auditor General and the Principal in charge of an audit with advice as the audit proceeds from the planning to the reporting phase... Membership is based on the potential contribution of individuals to a specific audit, given their insights, skills, knowledge and operational experience.*

A Little History

The OAG's audit advisory committees are a logical outcome of the way in which the Office became involved in comprehensive auditing. When Canada's Auditor General Act passed into law, in July 1977, the then Auditor General, James J. Macdonell, was faced by the daunting prospect of performing value-for-money audits with an audit staff whose experience was almost entirely in the area of traditional attest and compliance auditing.

In Jim Macdonell's vision, the OAG's approach to comprehensive auditing would impact on the whole mindset of auditing. As the 1975 Report of the Independent Review Committee on the Office of the Auditor General (the Wilson Committee) made so very clear, legislative auditing adds a new dimension to traditional auditing:

> *It is important to recognize that government auditing has two dimensions, in contrast to the single focus of business auditing. Even if they are concerned with the verification of information conveyed by the administration to Parliament - the attest function - government auditors are expected to report certain types of information directly to the legislature, a function which today has no counterpart in the world of business. In many countries, this direct reporting function is considered to be their most important responsibility.*

The direct reporting function receives statutory recognition in the 1977 Auditor General Act, specifically in regard to the Act's value-for-money reporting requirements. But to achieve the ability to perform this broader scope of audit places tremendous demands on the comprehensive auditor.

In essence, the audit team has to get to know a department of government almost as well as that department knows itself.

Jim Macdonell's response to this challenge was three-fold. First, he began a long-term strategy of recruiting a permanent multi-disciplinary team of professionals to the Office of the Auditor General. Second – using the government's executive interchange program in an imaginative and highly effective way – he drew to the OAG, for periods of a year or more, individuals from the private sector and universities with proven experience in evaluation, management consulting and performance auditing, and with knowledge of the processes of government.



Chief of Compensation Services at the OAG, Mary Chenier, administers oath of secrecy to Peter P. Biggs, Vice-president and Director, Wood Gundy Inc., Toronto, prior to advisory committee meeting examining the management of the Public Debt.



Ron Moore of OAG's Central Review (left) and Raymond Van Der Bush, Managing Director of the Unitarian Service Committee from 1969 to 1986, are advisers on the comprehensive audit of the Canadian International Development Agency.



Former CBC President Al Johnson and OAG Principal Bonnie Miller, advisers on the comprehensive audit of Indian and Northern Affairs, share a smile.



Manager Rona Shaffran and Principal Henry de Souza of the OAG's comprehensive audit team in Agriculture Canada listen to a point being made at an advisory Committee meeting.

Third, he required that each comprehensive audit – whether in a department or a government-wide study – should establish, in support of its work, what he termed an "advisory board". These boards were to be made up of senior auditors from within the Office, especially those with previous experience of the department being audited, together with external members. These external advisers were to include individuals with extensive knowledge of the matters which were the concern of the department.

Advisory Committees prove their worth

In the ten years that have followed the proclamation of Canada's Auditor General Act, there has been a steady evolution in the ways that the OAG conducts a comprehensive audit. Some of these approaches – for example, an increased emphasis on results-based auditing rather than simply examining whether the proper management and financial systems are in place – have made it even more crucial that the audit team fully understands the workings of the department being audited.

The OAG, under the leadership of Auditor General Kenneth Dye, has continued to respond vigorously to these challenges. By retaining continuity in audit teams the Office has ensured that its auditors become increasingly knowledgeable about individual departments. As well, a great deal of time and effort is devoted to surveying the activities of the department before the actual audit commences. The time involved in this preliminary activity came under scrutiny by the task force charged with making the OAG's comprehensive audits more cost-effective; but there can be no denying that an intimate knowledge of both the entity and the nature of its activities, results in the most penetrating and persuasive comprehensive audit chapters in the Auditor General's annual Report.

However, constant in this ongoing search to understand as fully as possible the structure and activity of the departments and other agencies the OAG audits has been the continued use of a group of advisers – now called audit advisory committees – in connection with each comprehensive audit.

A Personal Note

My own involvement with audit advisory committees came about shortly after I first began to work with Auditor General Ken Dye on Chapter 1 of his annual Report. This opening chapter, titled Matters of Special Importance and Interest, has two main thrusts. First, Ken Dye employs it to comment on general matters in the domain of the Auditor General. Second, it highlights the most significant findings from all the other chapters in the Report. As scribe for Chapter 1, one of my tasks is to alert the Auditor General to emerging issues in the year's audits and government-wide studies. It quickly became clear to me that one way of gaining this knowledge was to sit in on audit advisory committees; for it is at those meetings that the major issues identified in the audits are presented, reviewed and challenged. So, for the last four years, I have been invited to attend all advisory committees.

From my first encounter with this advisory process I have been greatly impressed by the stature of the external advisers who consent to serve on these committees. I well recall that one of the advisers at the first audit advisory committee I attended was Simon Reisman, today a familiar personality to all Canadians – and many Americans – in connection with Free Trade. That advisory meeting took place in the early days of Ken Dye's crusade against smoking in the workplace; and smoking had already been banished from all OAG conference rooms. Simon Reisman obeyed the edict for a couple of hours; but as the discussion became more intense, out came his ancient pipe and the aroma of tobacco smoke filled the room.

Advisers are drawn from both the public and private sectors, and from the universities. An advisory committee attached to an audit of the Atomic Energy Control Board might contain former members of the directorate of the Board, together with a spokesperson for an interest group at odds with Canada's policies on atomic energy.

Names and Faces

Peter Pearse, who headed the Royal Commission of Pacific Fisheries' Policy in the early 1980s, some years later provided advice to the OAG's audit of the Pacific and Freshwater Fisheries. President of the Conference Board of Canada, James Nininger, was an adviser for the 1987 audit of the Management Category and returns this year to serve on the advisory committee for the OAG's innovative study of productivity in well managed federal organizations. General René Gutknecht, formerly Chief of Land Doctrine and Operations in the Canadian Forces, continues to provide his incisive commentd for successive audits in the Department of National Defence. A familiar and eloquent personality on several different advisory committees – including last year's sweeping Financial Management and Control Study and the 1988 audit of Indian and Northern Affairs – is Al Johnson, who has at various times been President of the CBC, Assistant Deputy Minister of Finance, and Professor of Political Science at Queen's University. Faculty members of the Departments of Forestry at the University of Toronto and at the University of British Columbia provide members for the current advisory committee for our audit of the Canadian Forestry Service.

Most advisers are Canadians, but former Vice-President of American Telephone and Telegraphs, Robert Gaynor, is an invaluable counsellor for the productivity study, while Dr. Lawrence Thompson, Chief Economist at the General Accounting Office in Washington, is a member of the 1988 advisory committee on the audit of the Management of the Public Debt; where, incidentally, his fellow advisers include Douglas J.R. Humphreys, former Deputy Governor of the Bank of Canada and Dr. Ian Stewart, a former Deputy Minister of Finance.

OAG Advisers

Present at virtually all advisory committees is Ron Moore, responsible for Central Review at the OAG. A former partner of the consulting firm, Woods, Gordon, and a Fellow of the Institute of Chartered Accountants of Ontario, Ron has been a key figure in the life of the Office for over ten years. He personifies much of the corporate memory of the Office, and is constantly alert for issues addressed by earlier reports. He instantly recalls innovative approaches tried in similar areas of audit and possesses an unerring instinct for identifying issues that will be of interest to MPs – the primary audience for the annual Report – and can be courteously ruthless in suggesting that other audit trails be closed off because nothing of significance is likely to be unearthed.

The contribution of the other internal advisers should not be overlooked. These will generally be senior staff members of the OAG itself. One of their functions is to caution both the audit teams and the external advisers not to move beyond the mandate of the Auditor General. The advisers from within the OAG are also able to identify similar findings emerging from other audits being conducted by the Office. In terms of Chapter 1, these will be issues that I will want to bring to the attention of the Auditor General. It may be that several departments have shown a lack of effort in recovering costs for programs, where there is the opportunity to do so. A section in the Auditor General's own chapter can then address the generic issue of cost recovery, citing as examples the findings in the individual chapters.

It is not only at committee meetings that audit advisers make their contribution. As the audit progresses, they will be regularly contacted – by telephone, electronically, or in person – for their views on developing issues. Indeed, while the OAG's Comprehensive Audit Manual continues to refer to audit advisory committees, there is a school of thought that contends that the reference should instead be to 'audit advisers'; the argument being that the emphasis should be on the special and expert knowledge and insights the advisers can bring to the audit, whether or not they ever in fact meet as an actual committee.

The Committee System Works

My own experience at audit advisory committees cautions against any such change. For two reasons. First, the meetings tend to act as milestones in the progress of a comprehensive audit. Bringing the findings together for a meeting demands of the audit team that they evaluate the work so far accomplished, and identify areas where more auditing must be performed and more evidence found. Second, as that man of all parts, novelist-physicist-politician academic C.P. Snow, pointed out a generation ago, there is really no substitute for the

committee process. Only in an actual meeting can a number of different viewpoints be stated, positions challenged, compromises made, and a consensus achieved.

From time to time, an advisory committee will not come alive at all; and will merely be the occasion for the audit team to overload the advisers with information. But, far more often, the meetings quickly take fire, with internal and external advisers and team members having equal time. An almost Socratic dialogue ensues, with the thrust of the discussion driving deeply into the real meaning of the findings of the audit.

There are no absolutes as to how often OAG audit advisory committees meet, or the manner in which they operate. Like so many facets of comprehensive auditing at its best – and this is a fact seemingly little understood by those who would overformalize the skill – the working of an advisory committee shapes itself to the requirements of the entity being audited. But, generally speaking, an advisory committee will first meet towards the close of the survey stage. This meeting has a double purpose. First, it introduces the advisers to one another, to the members of the audit team, and to the audit's proposed scope. Second, it gives the advisers their first opportunity of commenting on the direction of the audit. Very often, their special knowledge helps the team at this early stage to focus on the most significant issues. Following this meeting, the advisers will be kept informed of the progress of the audit; and during the actual conduct of the audit, the advisory committee will come together once, twice, or three times, to provide input on the developing findings. Then, in that crucial moment when the comprehensive audit is moving into the reporting stage, the advisory members will meet once more to help hammer out those issues that are deemed important enough to be included in Auditor General's annual Report to Parliament. Finally, the advisers will offer suggestions on the arrangement and wording of the annual Report chapter itself.

A Principal Sums Up

It can be seen then that the audit advisory committee process is integral to the Office of the Auditor General's experience in conducting comprehensive audits. As one Principal recently expressed it to me: "I often curse advisory committees. They have to be planned for, and material sent out beforehand to the members. And the meetings always seem to come along at the busiest periods in the audit. But I couldn't do without them. Again and again, they've saved me from mistakes. They stop us auditing in areas which will have no likely pay-off. Above all, the advisory members – especially the external ones – bring new perspectives and depth to the whole context of the audit, and strengthen immeasurably the impact of what we finally report."



Special Examinations in Crown Corporations

by Henno Moenting, Principal
Audit Operations

Amendments to the Financial Administration Act, relating to the control and accountability of most federal Crown corporations, became effective in September 1984. Among other things, the amended legislation calls for "special examinations" of such corporations to be carried out by an independent auditor at least once every five years. The purpose of a special examination is to determine whether the systems and practices maintained by a corporation provide reasonable assurance that assets are safeguarded and controlled, that resources are managed economically and efficiently, and that operations are carried out effectively. As such, a special examination is clearly a form of value-for-money audit.

Nevertheless, the legislation relating to special examinations has a number of unique features. One example is the requirement for the examiner to express an "opinion" in reporting the results of the special examination to the board of directors.

Because of the uniqueness of the legislation, the Office of the Auditor General has recently published a booklet entitled, "*A Framework for the Conduct of Special Examinations in Crown Corporations.*" The booklet sets out the nature of the special examination process and product and establishes a framework of basic principles to guide the continuing development of practice. In preparing the booklet, Director Nancy Stoneman and Principal Henno Moenting of the Crown Corporations Group drew on the Office's growing experience in implementing special examinations and consulted widely with colleagues in the public and private sectors.

Copies of the booklet and further information on special examinations may be obtained by contacting Henno Moenting at (613) 995-3708 (extension 4341).



Henno Moenting and Nancy Stoneman with copies of OAG's booklet on Special Examination



High-tech/High-touch at the OAG

by Marion Smith
Project Leader, Career and Professional Development

In this article, the author notes that the Office of the Auditor General of Canada (OAG) has moved strongly into the new worlds of office automation and communication technology. She warns that other organizations who have enthusiastically adopted high-tech solutions have encountered problems on the human front; and goes on to suggest ways of avoiding such difficulties.

John Naisbitt, futurist, has coined a term, high-tech/high-touch, to describe the way human beings respond to technology. According to his theory, every influx of new technology (high-tech), needs a counterbalancing human response (high-touch).

Technology Generates its own Reaction

In the 50s, society experienced the most intense period of industrialization ever known. Fully 65 percent of the North American work force were involved in industrial occupations. Mass production, mass marketing, unionization and uniformity abounded. High tech was everywhere.

Naisbitt points to the high-touch counterpart of this technological saturation. The 50s and 60s were also the era of looking for personal growth, confirming individual human values. Self help, group therapy, human potential movements, he says, sprang from humanity's need for balance.

Good examples of the high-tech/high-touch phenomenon come from the health field where heart transplants and brain scanners led to a counterbalancing enthusiasm for the family doctor and neighbourhood clinics. More medical technology spurred an interest and concern for the hospice movement, the demand that people be allowed to die with dignity, an upsurge in home births and midwifery.

The Future didn't Conform

The advent of the computer led business writers to forecast deserted offices as companies discovered their people could work equally productively at home. Banking would change completely as electronically transferred funds removed any need for a teller. By 1980, said one writer, movie theatres would pass away as technology permitted us to have giant screens and movies on-demand in the comfort of our own homes.

High-tech/high-touch explains why these predictions missed the mark. People don't go to a movie just to see the film. They go for the event, to cry or laugh in the company of 200 other people. Many bank customers reject the impersonal, out-of-control feeling of electronic banking. Some people like to visit the teller and feel good about signing their own cheques.

And while working at home has some attractions (like not dragging oneself to work on a Monday morning) most people do in fact enjoy going to work to see the other folks. Isolation just isn't as much fun.

High Tech at the OAG

To live and work at the OAG these days is to experience high-tech first hand. We see the proliferation of personal computers, the growing numbers of microcomputer training courses, the urgency to learn, understand and use IDEA, LOTUS, WORDPERFECT, etc. Such terms as modem, E-mail, main frames, add-ons, desktop publishing, are spreading. High-tech has definitely come to the OAG.

John Naisbitt's question would be: "Has it been balanced by the right amount of high-touch?"

To answer that question, and perhaps to decide if the question is worth asking in our environment, we can look at some symptoms that seem to follow when high-tech/high-touch get out of sync or when an organization imposes high-tech too quickly or without paying enough attention to the human need for that balancing high-touch element.

Learning from the Experience of Others

An early symptom to expect would be resistance. The modern worker's acting out fears of computerization corresponds to the Luddites' active resistance to industrialization.

Signs of resistance will include protestations by individuals that they haven't got room for a computer; haven't got time to take the training; are too busy working to incorporate the new program into their planning. A person, perhaps subconsciously resisting the advent of high tech, will use the computer stand to spread out a growing collection of file folders, won't read electronic messages, can never get the printer to work anyway. And the list goes on.

Feelings of isolation and powerlessness create problems in an unbalanced high-tech environment. More and more people, especially but not exclusively at high levels, are unavailable because they no longer need to interact directly to do their work.

The computer brings the messages, sends the memos, creates the files and stores them, types up the reports, plans, controls and directs the projects. The excitement of a new toy that really does make work easier, faster, more fun is hard to resist.

An Impersonal World

But what about their subordinates, colleagues, friends? A popular women's magazine topic of recent years is the "computer widow" who, like the golf widow and the TV football widow, appeared as an object of pity. Consider

the staff who can no longer get to speak face to face with the boss because he or she is trying to coax the latest memo from his or her own boss onto the new colour monitor? Declining morale and motivation follow in the wake of such a situation.

Apathy may lead to anger. A worker left alone with a share of the high-tech but without feeling any of the corresponding high-touch will stay quiet for a while. Then, like a neglected child, may respond to the need for attention with a destructive attitude or act.

Such actions may range from not mentioning information which may have headed off a problem to spending time inventing a way to circumvent a control or allowing an observed error to pass uncorrected. Technology which allows high payoff achievements also makes possible high cost consequences.

As organizations rely more on high technology systems, the skills of the ordinary workers become more critical. Planes crash when maintenance is improperly done; nuclear plants malfunction when technicians are careless; patients suffer because tired lab workers are doing double shifts. The high-tech way we have chosen to operate in today's world requires workers with good training, good judgment and high commitment.



Employees who are flooded with new technology face major adjustments. Christiane Dery of the Parliamentary Liaison Group shows how one can be inundated by technology.

The instinctive reaction of management sensing some of the problems spawned by a system out of balance is to tighten the reins with greater demands, more controls, increased pressure to produce. This creates in people already feeling pressed by the demands of the technology an even greater need to be protective, inflexible and less productive.

Recognizing the Human Equation

If Naisbitt is right, the correct response of a manager wanting to inspire workers to the necessary levels of technological expertise, judgment and commitment would be to examine the high-tech high-touch balance in the organization. If technology is high, and it is, managers should be finding ways to raise the touch factor.

Look for ways to increase human contact. Provide real opportunities to discuss the work, to talk about problems, to encourage exchange of ideas, techniques, solutions. Think about building teams who want to work together. Look for genuine reasons to have meetings. Learn about the concerns of the human beings you work with. Give attention to feedback. Give praise and constructive criticism in person, not just in a memo or on an appraisal form.

Ah, but all these take so much time! True. But one of the nicest things about technology is that it does give us more time. Paying attention to the high-tech high-touch balance means we take some of that time gained to take care of human needs, not just to tackle more work.

Wonderful as the technological advances to ease our work are, and they are, they can never allow us to abdicate the responsibility for the high touch side of the equation. Says Naisbitt, "By discovering our potential as human beings we participate in the evolution of the human race. We develop the inner knowledge, the wisdom, perhaps, required to guide our exploration of technology."

We at the OAG work in an increasingly high-tech world. Are we paying enough attention to our responsibilities to the human beings who work here? Are we giving enough care to our own human needs in this high-tech environment?



Interactive Data Extraction and Analysis in the Field at the Office of the Auditor General of Canada

by Paul Corona, Manager
Computer Audit Group

Opinions has previously published articles outlining the development of Interactive Data and Extraction (IDEA) at the Office of the Auditor General of Canada (OAG). Here, the author discusses the actual use of IDEA in the Office's audits, together with related changes in the Computer Audit Group.

History of IDEA

New techniques are born out of necessity. Several years ago our audit staff at the Office of the Auditor General (OAG) faced the situation that the use of computers in the Canadian government had grown to the point where most financial systems were computerized. The ability to understand and use the data in these systems was a major obstacle confronting auditors. We had to refine our own audit technologies in order to continue to audit economically, efficiently, and effectively. As a result, the Office of the Auditor General of Canada developed and is using a new microcomputer based software product called Interactive Data Extraction and Analysis (IDEA) to automate the analysis of data maintained on the computer systems of our clients. This article discusses the software and, more specifically, our experience in its use.

In 1985 the OAG developed a microcomputer product called IDEA. It became an immediate success. In 1986, following discussions between the OAG and the Canadian Institute of Chartered Accountants, the rights to the software were acquired by the Institute. After considerable further development the product became available commercially in April 1987 as IDEA Version 3.0.

What is IDEA?

Interactive Data Extraction and Analysis is a productivity tool for accountants, auditors and financial managers. It allows users to extract and analyse both small and large volumes of data transferred from a wide variety of mainframe, mini, and microcomputer based systems. It provides the ability to manipulate data in ways that previously required extensive mainframe programming.

Computerization and the OAG

The Office of the Auditor General is the audit office of the Government of Canada. The mandate of the Auditor General includes the external audit of all federal government departments and a large number of federal Crown corporations, together with other agencies. Audits consist not only of traditional attest and compliance components, but are extended to evaluate whether due regard has been given to achieving value for money. The integration of these audit procedures has come to be known as comprehensive auditing. The OAG is the acknowledged leader in the field of comprehensive auditing.

The OAG has 600 employees, the majority based in the National Capital Region. It also maintains regional offices across Canada. Staff are drawn from a variety of disciplines needed to perform comprehensive audits. They include accountants, engineers, economists, and those with backgrounds in the social sciences. Microcomputers are used extensively to perform calculations, store and retrieve information, compose reports and for internal administration and communication. It was the desire of senior management to extend the use of computerized technology to further improve the efficiency of our audit work that led to the develoment of IDEA.

The Computer Audit Group

As long ago as 1977 the OAG established a central Computer Audit Group (CAG). The Group was made up of specialist auditors and data processing staff whose task was to assist auditors in using computers. Until 1985 the use of computers to extract data involved structured programing languages (Cobol) and mainframe data extraction software (Culprit) to analyze, sample, and report on client data. Specialist staff were extensively employed in developing specifications, coding requirements, and liaising with data processing staff in the client being audited. The Group continues to provide this service.

However, these procedures are subject to serious shortcomings from the perspective of the field auditor. The development of data extractions in traditional programming languages involves the difficult interface between centrally placed computer specialists and field auditors. Communication problems often result. The field auditors, although understanding the audit client well, did not possess user friendly computer tools to take advantage of the potential data analysis to support their work.

The other side of the coin was that the computer specialists understood the data and traditional data extraction techniques well, but had little context for the information they were obtaining and analysing, because their knowledge of the client and the audit programs was restricted. In addition, there were constant delays due to the number of people involved. To add to these shortcomings, the one shot nature of traditional techniques did not allow audit staff to learn as they proceed, digging deeper as preliminary data analysis is known and leads are developed. It was an expensive procedure of learning from one year to the next as the traditional data extractions were generated.

By 1985 it had become clear to senior management that advances in microcomputer technology were the way of the future; and that microcomputers in the hands of

computer literate auditors could overcome the problems in communication between computer specialists and auditors. This realization led to the formation of a section within CAG to research the use of microcomputers – specifically to expand our data extraction capabilities. A working prototype (Version 1.0) of IDEA was quickly developed and demonstrated throughout the OAG and to the auditing profession in Canada. In 1985-86, Version 2.0 was introduced at the OAG and, despite limitations, considerable usage was achieved. Interest was widespread and in 1986 the agreement was reached whereby the Canadian Institute of Chartered Accountants acquired the rights to IDEA. At the same time a major enhancement was undertaken, resulting in the current Version 3.0.

IDEA in Action

IDEA is a user friendly package which requires little assistance. Most auditors have learned to use the software without attending formal training sessions. Where they may require assistance is in identifying the data sources and the initial data file set up.

Cleanly organized menus allow easy intuitive learning and the online help facility answers most questions. Key functions incorporated in routines include:

- Extract Records
- Sampling
- Sequencing
- Summarization
- Arithmetic Functions
- Join, Add, Compare, Merge
- Graphical displays
- Gaps, Duplicates, File aging
- Statistics
- Macros
- Import and Export files to common software packages

The auditor now performs the data analysis in an interactive manner at the client location. This takes advantage of the auditor's knowledge and allows analysis to be refined based on preliminary results. IDEA is a user oriented system allowing users to enquire, perform statistics, find out how many transactions meet a set of criteria, browse transactions, and either stop and select some or all of the detailed transactions. In addition, the user can also go back and look for further or different conditions.

IDEA's easy to use menu driven structure has allowed one audit team to employ their clerical staff to conduct recurring data analysis – for example, in selecting samples and totalling the data file. Processing times are quick and, if lengthy, the micro can be left locked and unattended while processing continues for several minutes, hours or even overnight. The results greet the auditor in the morning.

At the OAG the expanded functionality of Version 3.0 has proved welcome. The ability to directly accept data files from a variety of computer environments simplifies the transfer of data to the microcomputers. These transfers include direct interfaces to and from popular packages such as Lotus and dBASE III, as well as generic routines to interface data to most other micro software. For mainframe files the new data conversion routines accept common data formats such as packed decimal, binary, and zoned decimal. This increased interchange functionality eliminates the use and costs of a service bureau to transfer the data and limits the need for computer specialists to be involved.

Transferring Data into IDEA

Generally speaking, the audit of computer records involves a two stage process: first, getting access to the data and, second the actual analysis and testing. IDEA directly addresses the second stage and, as discussed, provides routines to assist in the first stage. In implementing IDEA a method of transferring data from mainframe/mini-computers to the microcomputer environment was needed. There were two alternatives. Either develop direct communication links with client computers or use hardware devices to facilitate the conversion to the microcomputer. Our need to transfer large volumes of data – typically hundreds of thousands of transactions per application – made the direct communication link very costly and slow. In addition, we faced a situation where clients were operating on a wide variety of hardware, a fact which would cause major technical difficulties.

Having, therefore, chosen to convert the clients' data to our own hard disks, we selected desktop tape unit hardware to accomplish the transfer. These tape units work much the way that tape units in a large computer installation do. Differences are that they sit on a standard desk, are connected directly to a microcomputer and require no special environment. The desktop tape unit isolates our work from the "hostile" entity environment as data is transferred physically using a common denominator – the standard computer reel of tape.

At the OAG the transfer of data is performed centrally on two desktop tape units. This reduces the expense of maintaining many tape units, as audit teams only periodically require the transfer. Typically, an audit team will obtain a data file – for example, a general ledger transaction file – three or four times during the audit cycle, each file covering a different period of time. Central CAG staff quickly transfer the data from the client tape reel using the desktop tape unit, through the micro hard disk, and onto a cassette tape. The cassette is then delivered to the auditor who is now ready to use IDEA on his or her own microcomputer.

The Impact of IDEA

IDEA has a substantial impact on the way the OAG audits and has proved a valuable tool for our auditors' workbench. In a recent survey on the use of microcomputers at the OAG, 75 percent of the auditors responding indicated that IDEA and Lotus had improved audit coverage.

The IDEA Version 3.0 software was received from the Canadian Institute of Chartered Accountants in November 1986. Currently there are 55 copies in circulation, used with 45 audit clients, involving over 65 different data files.

So far IDEA's use has been primarily in support of financial audits. However, more recently, it has been increasingly employed in support of value-for-money audits for data analysis of operational systems. The major use is in statistical sampling including sample planning, selection, and error evaluation. IDEA lets the auditor calculate such things as degree of risk, upper and lower error limits, error tolerance, and the required confidence levels and sample sizes. Sample selection techniques – of which Dollar Unit

Sampling is most often used –can then be undertaken.

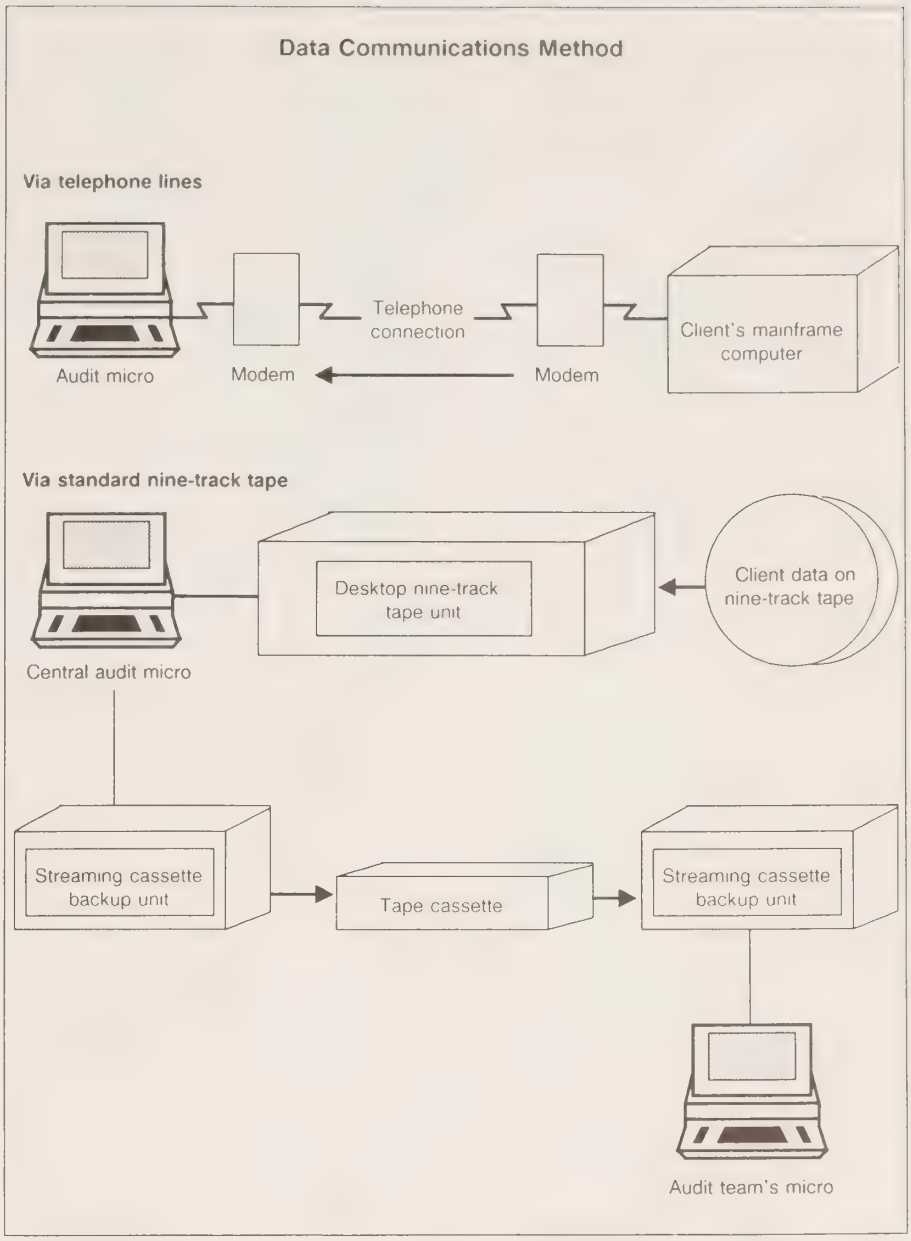
Improved Productivity at a Reduced Cost

Interactive Data Extraction and Analysis at the OAG has resulted in increases in productivity, effectiveness and in direct cost savings, as audit staff now have a flexible tool to allow detailed analysis of data produced by client systems.

In the audit of the Management Category – reported in the Auditor General's 1987 annual Report to the House of Commons – IDEA was used to conduct analysis of staff movements over the past several years. The audit team was concerned about the management of the process and, using IDEA, was able to produce statistics and analyse trends on, for example, the number of people promoted two levels or more in one promotion action, as well as comparisons of the frequency of promotions within departments and between departments. IDEA was also employed to assess the consistency with which the job evaluation plan used for management positions was applied. The results were translated into Lotus, and comparative graphs were produced, which were incorporated into the Management Category chapter in the annual Report.

In the audit of Canada Post Corporation the actuarial liability for severance pay was recomputed using personnel data and a simplified actuarial model. In past audits there seemed no way to validate all of the inputs used by the actuarial firm, and the audit had consisted primarily of reasonableness tests on the reported balance. IDEA permitted a far more detailed validation to be undertaken. A copy of a personnel database was obtained containing information on some 65,000 employees related to age, sex, years of service, and salary. Averages were computed for some 20 pay classes and using this information we recomputed the liability to within one percent of the $387,000,000 reported balance.

In another corporation audit the use of IDEA on a data file of revenue transactions led directly to the identification of a $300,000 overstatement, due to a computer system conversion error which had created duplicate transactions. Analysis using IDEA not only discovered the error but also, by matching multiple versions of the file, determined its magnitude.



In order to avoid the costs and lead times associated with mainframe data extractions, the Canadian Dairy Commission audit team is now using IDEA. The team obtains client data on large diskettes and after conversion to smaller diskettes loads the data on IDEA. They then quickly generate samples for detailed testing and other exception analysis in support of their attest and authority opinion.

The Computer Audit Group has for many years run a large COBOL mainframe system – Central Data Selection – to extract reports on a departmental basis from the central repository of financial transactions for the Government of Canada. Utilizing IDEA, the Central Data Selection system has been amended to allow auditors to request downloaded files in addition to reports. Currently we are downloading a total of 25 departmental files on a monthly basis in a form of continuous auditing. The largest monthly file is 650,000 accounting transactions and the smallest is 350 transactions. These data files provide audit staff with increased flexibility in meeting their reporting needs.

IDEA and the Canadian Institute of Chartered Accountants

by Mike McMullan

As discussed in Paul Corona's article, the rights for the marketing of IDEA have been transferred by the Office of the Auditor General (OAG) to the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA). Opinions is grateful to CICA staff member Mike McMullan for these comments on the Institute's experience with IDEA. Mike was formerly with the OAG.

The IDEA software was released to the Canadian marketplace in April 1987. Sales of IDEA licenses have been very encouraging. While the primary licensees to date have been auditors (internal and external), the CICA sees a much larger role for the software. For it is suitable for any professional who requires access to information originally generated by another computer system. Potential users include not only accountants, but also financial managers, personnel managers, or anyone who regularly needs to analyse and manipulate data.

New Initiatives: IDEA Goes International

In February 1988, the CICA released Version 3.1 of IDEA. This version contains some exciting enhancements. It is discussed in more detail immediately below. It is also the CICA's intent to release a new version (4.0) early in 1989.

Several organizations in other countries have expressed interest in marketing and distributing the software. To date, agreements have been reached with the American Institute of Certified Public Accountants (AICPA) to market IDEA in the United States and with a private firm in London, England who will market it in the United Kingdom, the Republic of Ireland and the Netherlands. Negotiations are presently under way with a Norwegian firm – who will be the distributor for the Scandinavian countries – and in Australia.

IDEA has truly become an international product.

IDEA Version 3.1: New Functions Added

The primary purpose of issuing a new software release shortly after initial development is to correct deficiencies in the field use of the software. The CICA decided, however, that in addition to correcting reported problems, new functions would be added.

Version 3.1 therefore includes:

- **Correction of problems reported.**
- **Enhanced performance during Extraction.** Extractions which build equations less than 250 characters in length will now process at speeds up to 3 times faster.
- **Enhanced performance during certain types of imports.** For example, the importing of a dBASE III file will not occur in seconds regardless of the size of the file. Many systems currently used in the microcomputer world are capable of exporting their information in a data base file format. These files can be imported into the Interactive Data Extraction and Analysis software very rapidly. This type of import also has an additional benefit; disk requirements are reduced by one half due to the original file being replaced during the import, leaving only the file used by the software.
- **Enhanced Record Definition Process.** Version 3.0 used a COBOL like method to define files to the system. Users with no previous experience in computing found this approach to be somewhat difficult. In Version 3.1, as the record is being defined, IDEA will interpret the information from the file and display it on the screen. Should the displayed values not represent what the user thinks should be there, they are prompted to change the length of the field or change its description.
- **Record Aging.** The software now contains a sophisticated record aging routine which will allow the user to specify several aging "buckets". Should users wish to do so, they may create any buckets they choose.
- **Record Definitions may now be transferred to and from the software easily.** This will be useful where computerized information is to be analyzed in several different locations.

Cost and Availability

The original intent in developing IDEA was to benefit the Canadian public at large and the accounting and auditing professions in particular. With this in mind, the CICA has established a price which is both fair and will allow for future enhancements of the product. The current price for the software is $795 Canadian, although there may be slight variances due to exchange rates in other countries. It is available by contacting the Canadian Institute of Chartered Accountants, 150 Bloor Street West, Toronto Canada, M5S 2Y2. Phone No. 416-962-1242. The Institute will either provide the software directly or refer enquiries to the appropriate representative.



Manager John Jackson uses IDEA in audit of Canada Post Corporation.

A continuing challenge in implementing IDEA at the OAG is to extend and communicate the excellent experiences of audit teams who have used the software to other teams who can benefit.

IDEA Triggers Changes in the Computer Audit Group

As indicated, the Computer Audit Group has long had the responsibility of developing mainframe data extractions on behalf of auditors. Included in this responsibility were the development of programmer specifications and the writing of program code. With the advent of IDEA the role of the Group has shifted to distributing IDEA software updates, assessing new hardware technology, education, problem analysis, assistance in finding sources of computer data and controlling the central desktop tape units.

For the year ended March 1987 the Group transferred some 180 tape files, on average moving the same file three or four times during the twelve month period. All IDEA data analysis and report generation are now done by field auditors. Computer specialists are no longer involved in the generation of the output. The computer specialist acts as a true consultant, identifying data sources and resolving data format problems.

Mainframe data extractions have declined by a third. In one case a $10,000 service bureau charge was eliminated through the conversion of a single data extraction to IDEA. Overall savings in the OAG's annual service bureau budget are estimated at $50,000. Even more importantly, timeliness has improved as data extractions are done quicker, very often within a few days of receiving the client tape.

The Office's auditors are becoming more knowledgeable about data extraction techniques, and can quickly identify areas where IDEA can be used to improve the efficiency and effectiveness of their audits. These techniques have proved particularly useful in performing comprehensive audits, where very often the data extraction report requirements are not known until close to the field testing phase of the audit. The resulting tight deadlines, coupled with the one shot nature of the examination, have been well suited to using IDEA in place of traditional mainframe software.

The overall result being faster, better, and more productive auditing.

International Activities

IDI News

by Richard Gagné, Director of Programs

Richard Gagné joined INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) Development Initiative (IDI) in September 1987 as the new Director of Programs. He replaces Gerald Gaudet who has accepted an assignment in the Planning Group of the OAG (Canada).

Richard Gagné has recently completed a two-year assignment as the on-site manager of a joint training program between the audit offices of Canada and the People's Republic of China. He has provided this update on the activities of IDI.

Training Needs Assessments completed in all regions

Consultations and Preliminary Training Needs Assessments (TNAs) have been conducted in Europe, in all INTOSAI regional groups and in the Caribbean. These consultations and TNAs form the basis of IDI's present operational plan. During the next two years, IDI will concentrate its efforts on a number of activities in each of the regional and sub-regional groups. These activities include:

- *Human Resource Management* (HRM) Seminars for the executive officers of SAIs. Their purpose is to identify and seek solutions to common human resource



Richard Gagné, Director of Programs

management problems, discuss and identify training and other HRM needs, and develop long-term plans.

- *Training Manager Workshops* for those responsible for the training function in SAIs. The workshops focus on the organization and management of the training function and on the knowledge and skills required to design or adapt, and then to develop, present and evaluate training courses. These workshops will also be given to all participants in the fellowship programs of the United States General Accounting Office and the Office of the Auditor General of Canada (OAG) to help develop and strengthen the network of qualified trainers in the regions. The OAG's fellowship program is jointly sponsored by the OAG and the Canadian Comprehensive Auditing Foundation (CCAF) and funded by the Canadian International Development Agency.

- *Audit Workshops* for various levels of audit staff. These consist of seven days of lectures and case studies on a specific audit subject matter, followed by a three-day Train-The-Trainer workshop to enable participants to transfer their recently acquired knowledge and skills to others.

Training Manager Workshop piloted

The first pilot of the IDI "Training Manager Workshop" was piloted from 6 to 10 July 1987 with OAG/CCAF fellows. As a result, some modifications were made to the course before presenting it in its final form to regions in early 1988.

Micro-Computing Workshop in Copenhagen, 21-25 September 1987

Organized by IDI and hosted by the Danish Audit Office, this workshop of 40 participants from 25 Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) countries provided an opportunity to share experiences and audit software. Participation costs were borne by the SAIs concerned. A first of its kind, the workshop was enthusiastically received and there are calls for a repeat session in two years. Summary proceedings of the workshop will be distributed to the INTOSAI membership, and the audit software presented will be listed in the IDI Directory.

Manila-Amman-Bangkok: two HRM seminars and one audit workshop

Two HRM seminars for Heads and Deputy Heads of SAIs were presented jointly by IDI and the Secretariats concerned. The first one, for the Asian Organization of SAI's (ASOSAI) group, was hosted by the Philippines Commission on Audit from 7 to 11 September 1987. The second one, for the Arab Organization of SAI's (ARABOSAI) group, was hosted by the Jordan audit office from 5 to 9 December 1987.

These two events were very well attended and provided a unique opportunity to discuss in depth, as regional groups, HRM concerns, issues and plans.

An ASOSAI audit workshop organized and hosted by the Thailand Audit Office, funded by the Japan International Cooperation Agency and supported by IDI was presented in Bangkok from 13 to 23 December 1987.

IDI is a co-operative endeavour

These achievements would not have been possible without the continued support of the Supreme Audit Institutions that have contributed both the materials for the International Directory of Information for Audit Training and the time for conducting assessment visits, designing, developing, revising and translating materials, organizing, presenting and hosting seminars, and contributing to other IDI activities. These valued contributions are absolutely essential to the success of the program.

Additional funding

The Canadian International Development Agency has pledged additional contributions of $50 000 and $150 000 in support of IDI programs for the 1987 and 1988 calendar years, respectively.

The United States Agency for International Development (USAID) has pledged two contributions, one of $100,000 to help fund the African Organization of SAI's (AFROSAI) seminar in Gabon and another of $60,000 to finance the cost of a detailed training needs assessment in Central America.

The Commonwealth Secretariat has pledged an additional contribution of $30,000 in support of three Training Manager Workshops to be held in the AFROSAI and the ASOSAI regions.

Finland has pledged an annual contribution of $80,000 for four years (1988-1991) to support IDI programs.

Additional financial support to IDI programs is being sought from the Inter-American Development Bank, USAID, United Nations Development Program, The World Bank, the Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) and CIDA.

To come

For the balance of 1988, the following are the seminars and workshops that have been tentatively scheduled:

- Preparations are well underway for an HRM Seminar to be hosted by the SAI of Gabon in Libreville from 21 to 25 March 1988. This seminar will be presented jointly by AFROSAI and IDI and offered to French-speaking members of AFROSAI.

- Administrative arrangements have also already been made for the presentation of two Training Manager Workshops.

- The first, under the auspices of the audit offices of the Southern African Development Cooperation Conference (SADCC) and IDI, is funded by the Royal Norwegian Ministry of Development Cooperation, the Commonwealth Secretariat (COMSEC) and IDI. The workshop will be hosted by the Tanzania SAI from 2 to 13 May, 1988.

  The second will be hosted by the Kenya SAI in June, 1988 under the auspices of AFROSAI and IDI. The workshop will be offered to english-speaking members of AFROSAI and funded by COMSEC and IDI.[1]

- Discussions are currently underway to determine a convenient date for a joint HMR Seminar involving IDI and the Latin American Institute of Auditing Sciences (ILACIF) during the summer of 1988.

- IDI and the Central People's Control Commission of Hungary are planning to hold a Workshop on State Control of the Agricultural Sector. This workshop would be offered to all SAIs for whom the subject matter is relevant. Depending on the availability of funds, the workshop may be offered in the fall of 1988.

- IDI is currently conducting a training needs assessment in the South Pacific Association of SAI's (SPASAI) region and there are plans to conduct an HRM Seminar in the fall of 1988.



ARABOSAI Human Resource Management Seminar held in Amman, Jordan in December 1987 under the auspices of the Audit Bureau of Jordan and IDI.



Discussing modifications to seminar design. Mohamed Hadhoudi, ex-Fellow (Morocco); Yvan Gaudette, executive v.p. IDI; Said Alghamdi, ex-Fellow (Saudi Arabia); David Schwandt, Director-GAO, Richard Gagne.



Opening ceremonies of seminar. Tassilo Broesigke, Sec. Gen. - INTOSAI; Hashim Dabbas, A.G. - Jordan; H.E.Mr. Shakha, Minister of Justice, Representative of His Royal Highness The Crown Prince; Mahmoud Besbes, Sec. Gen. - ARABOSAI; and Yvan Gaudette.

[1] IDI's central fund is constituted by contributions from Norway, Canada, Finland and the UNDP



Raymond Dubois, FCA

In January 1988, Deputy Auditor General of Canada Raymond Dubois was elected as a Fellow of l'*Ordre des comptables agréés du Québec (OCAQ).*

After an already distinguished career in the private sector, Raymond joined the Office of the Auditor General in 1975, when the concept of comprehensive auditing was just beginning to be talked about. Appointed by Auditor General James J. Macdonell as Director General of Special Audits and Inquiries he played a pioneer and pivotal role in the emergence of the broader scope of auditing that has now obtained world-wide acceptance.

Following the proclamation of the Auditor General Act in 1977, with its value-for-money mandate, Raymond's leadership has seen comprehensive auditing put into action, its methodology developed and shared throughout Canada and across the world, and its techniques continually refined. Within a relatively brief space of time, this new skill has ensured that today's auditing – especially in the legislative and not-for-profit sectors – has been strengthened and given a new relevance. In achieving this recognition and importance, comprehensive auditing owes much to Raymond Dubois.

With the OCAQ, he is a member of the *Comité des membres en affaires, services gouvernementaux et industrie*. For his work with the Financial Management Institute, Raymond was granted the title of Honorary Past President and a life membership. Since 1981 he has served as a member of the Board of Trustees of the Élisabeth Bruyère Health Centre, a 300-bed chronic care hospital. In 1987 he was appointed President of the Board of Trustees for a term of two years.

As Deputy Auditor General, Raymond's audit responsibilities include the Governments of the Yukon and Northwest Territories. Raymond has made a major contribution to their Legislative Assemblies by actively participating in the introduction of Public Accounts Committees and by assisting with their annual review process.



Robert R. Lalonde, FCGA

At the license granting ceremony of the Certified General Accountant's Corporation (CGA) of Québec, held at Laval, Québec, on 3 October 1987, Assistant Auditor General Robert R. Lalonde was awarded the title "Fellow CGA". This is the highest honorary distinction awarded at the national level by the Certified General Accountants Association of Canada.

Bob received his B. Comm. from the University of Ottawa in 1963 and a Master in Comm. from Laval University in 1964.

Bob Lalonde's career at the Office of the Auditor General of Canada began in 1965. His responsibilities as Assistant Auditor General include social and cultural agencies, science and technology, communications, PSC, labour, and functional responsibility for human resource management Comprehensive audits in these areas have included the Canada Employment and Immigration Commission, the Unemployment Insurance Account, the Royal Canadian Mint, the Public Service Commission, the Secretary of State, and the National Arts Centre. In addition, Bob has been responsible for Canadian Arsenals Limited, Teleglobe Canada, the Canada Council and the National Capital Commission; and he has directed the Montreal Regional Office, with its responsibility for federal Crown corporations located in the Province of Québec. He has also worked with the United Nations Organization.

Outside the Office, Bob has contributed extensively to his profession. Among his many activities, he was President of the CGA Outaouais section in 1976, and is now a member of CGA Canada Auditing Standard Committee and a technical adviser on auditing courses to the Board of Examiners of CGA Canada. He was a lecturer in Advanced Auditing at the Université du Québec de l'Outaouais, and from 1981 to 1985 was a School Trustee. He has been active with many volunteer agencies including the Ottawa section of the Canadian Celiac Association. And he is President of the Supervisory Committee of the Caisse Populaire St. Joseph de Hull.



Raymond Dubois, FCA

Le sous-vérificateur général Raymond Dubois a reçu le titre de *Fellow* qui lui a été décerné par l'Ordre des comptables agréés du Québec en janvier 1988.

Raymond est arrivé au Bureau du vérificateur général du Canada en 1975, après une brillante carrière dans le secteur privé. Il occupait alors le poste de directeur général des vérifications et enquêtes spéciales et relevait directement du vérificateur général James J. Macdonell. Raymond a joué un rôle de premier plan dans la conception de vérifications à étendue élargie, un concept qui est maintenant reconnu de par le monde.

Suite à l'adoption de la Loi sur le vérificateur général en 1977, Raymond a participé activement à l'élaboration de méthodes de vérification intégrée. Celles-ci ont été communiquées à nombre d'organisations au Canada et à l'étranger. Ainsi, ces nouvelles connaissances font que la vérification telle qu'elle s'exerce aujourd'hui a été renforcée et prend une signification nouvelle. La vérification doit beaucoup à Raymond Dubois.

Ses responsabilités en tant que sous-vérificateur général comportent la vérification des administrations et sociétés mandataires du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Il a contribué à la mise sur pied de leurs Comités des comptes publics.

En reconnaissance d'un leadership exceptionnel apporté au développement de l'Institut de la gestion financière, l'Institut lui a conféré le titre d'ex-président d'honneur ainsi que le statut de membre à vie. Depuis 1981, il est membre du conseil d'administration du Centre de santé Élisabeth Bruyère, un hôpital de trois cents lits pour soins chroniques et palliatifs. Au cours de cette période il a présidé les comités suivants : exécutif, finances, planification, installations et vérification. En 1987, il fut nommé président du conseil d'administration pour une période de deux ans.



Robert Lalonde, FCGA

Robert Lalonde a récemment reçu le titre de *Fellow* CGA, au cours de la cérémonie de remise des permis de la Corporation professionnelle des comptables généraux licenciés du Québec, qui a eu lieu le 3 octobre 1987. Ce titre est la plus haute distinction honorifique à laquelle un membre CGA peut aspirer à l'échelle nationale.

La carrière de Robert Lalonde au Bureau du vérificateur général du Canada a débuté en 1965. Depuis, il a joué un rôle déterminant dans la vie du Bureau. En tant que vérificateur général adjoint, Robert Lalonde a touché à différentes facettes du travail de vérification. Il est entre autres responsable de la Direction de la vérification des ministères et sociétés d'Etat à caractère social et culturel ainsi que de ceux qui relèvent de la Justice et des affaires juridiques. Sa direction a complété la vérification intégrée de la Commission de l'emploi et de l'immigration, celle du Compte d'assurance-chômage, de la Monnaie royale canadienne, de la Commission de la fonction publique, de la Commission de la réforme du droit, du Secrétariat d'État, du Centre national des Arts, du Conseil des Arts du Canada et de la Commission de la Capitale nationale. De plus, il est responsable de la vérification de la Monnaie royale canadienne, des Arsenaux canadiens, de Teléglobe Canada, du Centre national des Arts et de la Commission de la Capitale nationale. Il a aussi dirigé le bureau régional de Montréal et fût responsable des vérifications des sociétés d'État situées au Québec. Robert a eu l'occasion de participer aux activités de vérification des Nations Unies.

Les activités extérieures au Bureau font partie de la vie de Robert Lalonde. Il a été chargé de cours en vérification avancée à l'Université du Québec de l'Outaouais. De 1981 à 1985, il a été commissaire d'école et président du Comité de vérification de la Commission scolaire locale et régionale de l'Outaouais. Il est actif au sein de diverses associations bénévoles telle que l'Association des coeliaques du Canada, section d'Ottawa. Il préside le Comité de surveillance de la Caisse populaire St-Joseph de Hull.

aux membres francophones de l'AFROSAI

- Les dispositions administratives sont déjà prises en vue de la présentation de deux ateliers pour les gestionnaires de formation. Parrainé conjointement par les SAI de la Conférence pour la coordination du développement des États sud-africains (SADCC) et l'IDI, le premier, dont la SAI de la Tanzanie sera l'hôte, se tiendra du 2 au 13 mai 1988. Les coûts de cet atelier seront principalement défrayés par le ministère royal norvégien de la coopération pour le développement, le Secrétariat du Commonwealth et l'IDI.[1] Accueilli par la SAI du Kenya, le second aura lieu en juin 1988 sous le parrainage conjoint de l'AFROSAI et de l'IDI. Cet atelier sera offert aux membres anglophones de l'AFROSAI et les coûts seront principalement défrayés par le Secrétariat du Commonwealth (COMSEC) et l'IDI.
- On discute actuellement en vue de trouver une date qui convienne à un séminaire en gestion des ressources humaines parrainé conjointement par l'Institut latino-américain des sciences de la vérification (ILACIF) et l'IDI, au cours de l'été 1988.
- L'IDI et la *Central People's Control Commission* de Hongrie préparent la tenue d'un atelier sur le contrôle public dans le secteur agricole; cet atelier serait offert aux SAI auxquelles ce sujet conviendrait. Selon la disponibilité des fonds, il pourrait avoir lieu à l'automne 1988.
- L'IDI effectue actuellement une évaluation des besoins en formation dans la région couverte par l'Association des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques pour le Pacifique sud (SPASAI) et l'on prévoit un séminaire en GRH à l'automne 1988.

[1] Le fonds central de l'IDI est principalement constitué par des contributions en provenance de la Norvège, du Canada, de la Finlande et du Programme de développement des Nations Unies.



Séminaire de l'ARABOSAI sur la Gestion des ressources humaines donné à Amman, Jordanie, présenté en collaboration avec le Bureau du vérificateur général de la Jordanie et l'IDI, en décembre 1987.



Discussion sur les modifications à apporter au séminaire. Mohamed Hadhoudi, ex-boursier (Maroc); Yvan Gaudette, v.p. directeur-IDI; Said Alghamdi, ex-boursier (Arabie Saoudite); David Schwandt, directeur, GAO; et Richard Gagné.



Ouverture du séminaire. Tassilo Broesigke, sec. gén. - INTOSAI; Hashim Dabbas, vér. gén. Jordanie; S.E.M. Shakha, ministre de la Justice, représentant son Altesse Royale le prince héritier; Mahmoud Besbes, sec. gén. - ARABOSAI ; et Yvan Gaudette.



Richard Gagné, directeur des programmes pour l'IDI.

communs en gestion des ressources humaines, à discuter et examiner les besoins en formation dans ce domaine et a elaborer une planification a long terme.

De plus, des *Ateliers pour les gestionnaires de formation* à l'intention des SAI mettront l'accent sur l'organisation et la gestion des tâches inhérentes a la formation, les connaissances et l'habileté nécessaires à la conception ou l'adaptation, le developpement, la presentation et l'évaluation des cours de formation. Ces ateliers seront aussi dispensés à tous les boursiers qui participent aux programmes de stages du *General Accounting Office* (GAO) et du Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) afin de soutenir le développement et le renforcement du réseau de formateurs qualifiés dans les régions. Le programme des boursiers du BVG est parrainé conjointement par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée (FCVI) et le BVG et est subventionné par l'Agence canadienne de développement international (ACDI).

Finalement, des *Ateliers de vérification* seront destinés aux divers échelons du personnel de vérification. Ces ateliers consistent en sept jours de cours magistraux et d'études de cas portant sur un thème spécifique à la vérification, suivis d'un atelier pratique de trois jours sur la «formation des formateurs», ce qui permettra aux participants de mieux transmettre à leurs collègues les connaissances et habiletés nouvellement acquises.

Atelier expérimental

Le premier atelier expérimental de l'IDI à l'intention des gestionnaires de formation s'est déroulé en juillet 1987. Les boursiers de la FCVI ont eu l'occasion de participer à l'atelier. À la suite de cette expérience, on a quelque peu modifié le cours avant que cet atelier ne soit présenté sous sa forme définitive aux régions, au début de 1988.

Atelier de micro-informatique

L'atelier de micro-informatique organise par l'IDI et accueilli par la SAI du Danemark a réuni quarante délégués de vingt-cinq pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et a permis l'échange d'expériences et de logiciels de vérification. Premier en son genre, cet atelier a soulevé un tel enthousiasme que l'expérience sera répétée dans deux ans. Un rapport sommaire du déroulement de l'atelier sera expédié aux membres de l'INTOSAI et la liste des logiciels de vérification utilisés, portée au Répertoire de l'IDI.

Ateliers en vérification

L'IDI et les Secrétariats concernes ont presente conjointement deux séminaires en gestion des ressources humaines (GRH) à l'intention des chefs et sous-chefs des SAI. La Commission de vérification des Philippines fut l'hôte du premier à l'intention du groupe de l'Association des Bureaux de vérification de l'Asie (ASOSAI) du 7 au 11 septembre 1987. La SAI de Jordanie fut l'hôte du second, tenu du 5 au 9 décembre 1987, pour le groupe de l'Association des Bureaux de vérification des pays arabes (ARABOSAI). Ces deux événements ont reçu un excellent accueil et ont donné l'occasion u ue de discuter en profondeur, dans le groupes régionaux, des préoccupations, questions et plans en matière de gestion des ressources humaines.

La SAI de Thaïlande a organisé et a été l'hôte d'un atelier de vérification pour l'ASOSAI, parrainé par l'Agence de coopération internationale du Japon et l'IDI; cet atelier a été présenté à Bangkok du 13 au 23 décembre 1987.

L'IDI, fruit de l'effort collectif

Aucune de ces réalisations n'aurait vu le jour sans le soutien continu de plusieurs SAI qui ont contribué à l'élaboration du Répertoire et ont investi beaucoup de temps dans les visites d'évaluation, la conception, le développement, la traduction et la révision du matériel, l'organisation et la présentation des séminaires et la participation à maintes activités de l'IDI. Ces apports inestimables sont absolument essentiels au succès du programme.

Fonds supplémentaires

L'Agence canadienne de développement international (ACDI) s'est engagée a verser des contributions supplémentaires de 50 000 $ et de 150 000 $ pour le financement des programmes des années 1987 et 1988.

L'Agence americaine de développement industriel (USAID) a aussi promis deux versements de 60 000 $ US pour la mise sur pied d'un séminaire de l'AFROSAI au Gabon et le financement des coûts d'une evaluation des besoins en formation en Amérique centrale.

Le secrétariat du Commonwealth a promis une contribution supplémentaire de 30 000 $ pour le soutien de trois ateliers pour les gestionnaires de formation dans les régions de l'Association des Bureaux de vérification des pays africains (AFROSAI) et de l'ASOSAI. Pour sa part, la Finlande a promis une contribution de 80 000 $ pendant quatre ans (1988-1991). On espère un soutien financier additionnel de la part de l'*Inter-Development Bank*, de l'USAID, du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de la Banque Mondiale, de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) et de l'Agence canadienne de développement international (ACDI).

Événements à venir

Voici, a titre provisoire, le calendrier des séminaires et ateliers pour le reste de l'année 1988 :

- La préparation d'un séminaire en GRH dont la SAI du Gabon sera l'hôte à Libreville du 21 au 25 mars 1988, est en très bonne voie; ce séminaire, parrainé conjointement par l'AFROSAI et l'IDI, sera offert



Le gestionnaire John Jackson utilise IDEA pour la vérification de la Société canadienne des postes.

Changements à la DVI

Comme nous l'avons indiqué, la Direction de la vérification informatique s'occupe depuis longtemps de l'extraction des données contenues dans les ordinateurs centraux, pour le compte des vérificateurs. Pour s'acquitter de cette responsabilité, elle devait auparavant élaborer des spécifications et rédiger les codes de programmes. Maintenant, la Direction s'occupe de distribuer les mises à jour du progiciel, d'évaluer le nouveau matériel, d'assurer la formation, de régler les problèmes, de contribuer à trouver des sources de données informatiques et de contrôler les dérouleurs de bande magnétique de table. Durant l'exercice qui s'est terminé en mars 1987, la Direction a transféré quelque 180 fichiers, transmettant le même fichier en moyenne trois ou quatre fois durant chaque exercice. L'analyse des données et la rédaction des rapports sont confiées aux vérificateurs sur place. Les spécialistes en informatique ne participent plus à la production de fichiers. Ils jouent le rôle de consultants, déterminent les sources de données et règlent les problèmes de présentation des données.

L'extraction des données contenues dans les ordinateurs centraux a baissé d'un tiers. Dans un cas, les frais de 10 000 $ exigés par un centre de traitement ont été éliminés par le biais de la conversion d'une simple extraction de données au progiciel IDEA. Pour l'ensemble du BVG, on évalue à 50 000 $ les économies réalisées annuellement à ce chapitre. D'autre part, l'extraction des données se fait plus rapidement, souvent dans un délai de quelques jours suivant la réception de la bande du client.

Les vérificateurs du Bureau connaissent mieux les techniques d'extraction des données, et sont en mesure de déceler rapidement les secteurs où il est possible d'utiliser le progiciel IDEA. Ces techniques se sont avérées particulièrement utiles lors des vérifications intégrées, où les données requises ne sont pas connues avant l'essai sur place de la vérification. Les délais serrés qui en résultent, ainsi que la nature unique de l'examen, conviennent parfaitement à l'utilisation du progiciel IDEA plutôt que d'un logiciel d'ordinateur central.

Le résultat global : vérification rapide, améliorée et plus productive.

Sur la scène internationale...

Activités de l'IDI

par Richard Gagné, directeur des programmes

En septembre 1987, Richard Gagné a joint les rangs de l'Initiative de développement (IDI) de l'Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) en qualité de nouveau directeur des programmes. Il remplace Gérald Gaudet qui a accepté de nouvelles fonctions au sein du Groupe de la Planification du BVG. Richard rentre tout juste d'une mission de deux ans où il a administré sur le terrain un programme conjoint de formation entre les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (SAI) du Canada et de la République populaire de Chine. Il nous donne quelques nouvelles récentes de l'IDI.

Évaluation des besoins en formation

Des consultations et évaluations des besoins en formation préliminaires ont été menées en Europe, dans tous les groupes régionaux de l'INTOSAI et dans les Caraïbes. Le résultat de ces consultations et de ces évaluations préliminaires constitue le fondement de l'actuel plan d'intervention de l'IDI. Au cours des deux prochaines années, l'IDI concentrera ses efforts sur un certain nombre d'activités dans chacun des groupes régionaux et infra-régionaux. Ces activités comprendront des *Séminaires en gestion des ressources humaines* à l'intention des cadres des SAI dont l'objectif consiste à identifier et rechercher les solutions de problèmes

Le progiciel IDEA et l'Institut canadien des comptables agréés

par Mike McMullan

Comme le mentionnait Paul Corona dans son article, le Bureau du vérificateur général du Canada a cédé les droits de commercialisation du progiciel IDEA à l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA). Opinions remercie Mike McMullan, un ancien du BVG, de ses commentaires sur le progiciel IDEA et l'usage qu'en fait l'ICCA.

Le progiciel IDEA a été mis sur le marché en avril 1987 et les ventes vont bon train. Les principaux acheteurs à ce jour sont des vérificateurs (internes et externes), mais l'ICCA destine le progiciel à un public encore plus vaste. En effet, le progiciel serait utile à tout professionnel désirant avoir accès à des données produites initialement par un autre système informatique. Parmi les utilisateurs éventuels, on compte non seulement des comptables, mais aussi des gestionnaires des finances, des gestionnaires du personnel, ainsi que quiconque doit procéder régulièrement à une analyse et à une manipulation de données.

Le progiciel IDEA sur la scène internationale

En février 1988, l'ICCA lançait la version 3.1 du progiciel IDEA. Cette version renferme des améliorations intéressantes, que je vous décris ci-après. L'ICCA prévoit également émettre une nouvelle version (4.0) au début de 1989.

Plusieurs organisations de divers pays ont manifesté leur intention de commercialiser et de distribuer le progiciel. À ce jour, l'ICCA a conclu des ententes avec l'*American Institute of Certified Public Accountants (AICPA)* en vue d'assurer la commercialisation du progiciel IDEA aux États-Unis, ainsi qu'avec une entreprise privée située à Londres en vue d'assurer la commercialisation au Royaume-Uni, en Irlande et dans les Pays-Bas.

Par ailleurs, des négociations sont en cours avec une entreprise norvégienne – qui assurera la distribution dans les pays scandinaves – et avec une entreprise australienne.

Comme on peut le constater, le progiciel IDEA fait son entrée sur la scène internationale.

Ajout de nouvelles fonctions à la version 3.1 du progiciel IDEA

La révision d'un progiciel mis au point depuis peu a pour objet de combler des lacunes décelées par les utilisateurs. L'ICCA a décidé non seulement de résoudre les problèmes décelés, mais également d'ajouter de nouvelles fonctions. Ainsi, la version 3.1 prévoit les nouvelles fonctions énumérées ci-après.

- **Performance accrue au moment de l'extraction des données.** Les extractions de données qui donnent lieu à la création d'équations comptant moins de 250 caractères seront maintenant traitées jusqu'à trois fois plus rapidement.
- **Performance accrue durant certains types de transferts.** Le transfert des données contenues dans un fichier du logiciel dBase III ne se fait pas en quelques secondes, peu importe la taille du fichier. De nombreux systèmes utilisés couramment dans le domaine de la micro-informatique sont capables de transférer leurs données sur un fichier de base de données. Or, ce fichier peut être transféré très rapidement sur le progiciel IDEA. Ce type de transfert présente également un autre avantage : le nombre de disquettes requises est réduit de moitié puisque le fichier initial est remplacé au moment du transfert, et il ne reste que le fichier utilisé par le progiciel.
- **Amélioration du processus de définition des enregistrements.** La version 3.0 du progiciel IDEA prévoyait l'utilisation d'un langage correspondant au COBOL pour définir les fichiers à l'intention du système. Les utilisateurs ne possédant aucune expérience antérieure dans le domaine de l'informatique éprouvaient quelques difficultés à appliquer ce processus. Dans la version 3.1, lorsque l'enregistrement est en voie de définition, le progiciel IDEA interprète les données tirées du fichier et les affiche à l'écran. Si les données affichées ne correspondent pas aux attentes de l'utilisateur, celui-ci peut modifier la longueur de la zone ou sa description.
- **Classement par ordre chronologique.** Le progiciel renferme maintenant un dispositif perfectionné permettant à l'utilisateur d'établir certains «compartiments» en vue du classement chronologique des enregistrements.
- **Il est maintenant possible de procéder à des échanges entre le progiciel IDEA et d'autres logiciels en ce qui concerne la définition des enregistrements**. Cette opération sera utile lorsque l'utilisateur devra analyser des données informatiques dans plus d'un endroit.

Coût et accessibilité

Initialement, le progiciel IDEA s'adressait aux citoyens canadiens et, plus précisément, aux comptables et vérificateurs. L'ICCA en a tenu compte pour fixer un prix convenable qui permette les améliorations éventuelles. À l'heure actuelle, le progiciel coûte 795 $ canadiens, mais il se peut que son prix varie légèrement en raison du taux de change. Pour en obtenir un exemplaire, il suffit de communiquer avec l'Institut canadien des comptables agréés, 150 Bloor Street, Toronto, Ontario, Canada, M5S 2Y2 (nº de téléphone : (416) 962-1242). L'Institut remplira les commandes ou les soumettra au représentant approprié.

Augmentation de la productivité et réduction des coûts

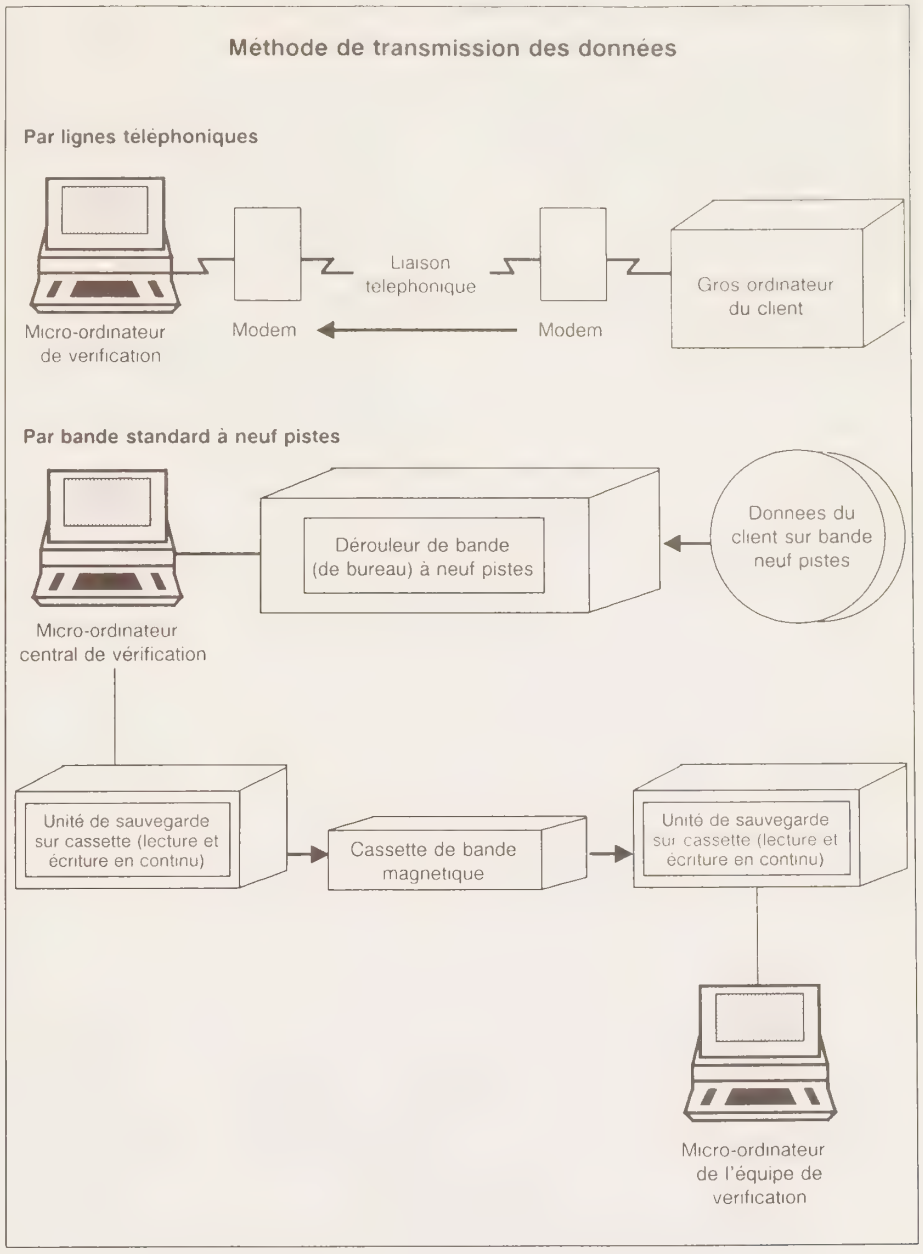
L'utilisation du progiciel IDEA a donné lieu à une augmentation de la productivité et de l'efficacité ainsi qu'à une réduction des coûts directs, étant donné que les vérificateurs disposent maintenant d'un outil de travail souple qui leur permet de procéder à une analyse détaillée des données produites par les systèmes des clients.

Lors de la vérification de la catégorie de la gestion, dont les résultats figurent dans le Rapport de 1987 du vérificateur général présenté à la Chambre des communes, le progiciel a été utilisé pour l'analyse des mouvements du personnel au cours des dernières années. L'équipe de vérification se préoccupait de la gestion du processus et, grâce à IDEA, elle a été en mesure de compiler des statistiques et d'analyser les tendances.

Lors de la vérification de la Société canadienne des postes, l'engagement actuariel en matière d'indemnités de cessation d'emploi a été recalculé à l'aide des données relatives au personnel, ainsi que d'un modèle actuariel simplifié. Lors de vérifications antérieures, il semblait impossible de vérifier l'exactitude de toutes les données utilisées par le cabinet ayant calculé l'engagement actuariel, et la vérification consistait principalement en un contrôle de la vraisemblance du solde déclaré. Le progiciel IDEA a permis une validation beaucoup plus détaillée. Le Bureau a obtenu un exemplaire de la base de données relatives au personnel dans laquelle on retrouve des données sur quelque 65 000 employés (âge, sexe, années d'emploi, traitement). Des moyennes ont été effectuées pour environ vingt catégories de rémunération. On s'est ensuite servi de ces donnees pour ramener l'engagement actuariel en-deçà de 1 p. 100 du solde déclaré, soit 387 millions de dollars.

Dans le but de réduire les coûts associés à l'extraction des données contenues dans un ordinateur central, l'équipe de vérification de la Commission canadienne du lait utilise maintenant le progiciel IDEA. Cette équipe obtient les données du client sur disquettes de grand format et, une fois les données transférées sur de plus petites disquettes, elle les emmagasine directement dans le progiciel IDEA. Elle peut ensuite produire des échantillons aux fins des sondages de vérification, et procéder à une analyse des autres cas exceptionnels venant appuyer les résultats de l'attestation et de la vérification du respect des textes réglementaires.

La Direction de la vérification informatique exploite depuis de nombreuses années un système central utilisant le langage COBOL (sélection centrale des données) pour extraire des rapports ministériels du répertoire central des opérations financières du gouvernement du Canada. Grâce au progiciel IDEA, le système de sélection centrale des données a été modifié afin de permettre aux vérificateurs d'avoir accès à des fichiers transférés en plus des rapports traditionnels. À l'heure actuelle, nous transférons 25 fichiers ministériels par mois sous forme de vérification continue. Le plus grand fichier mensuel comporte 650 000 opérations comptables et le plus petit, 350 opérations. Ces fichiers de données offrent aux vérificateurs la souplesse nécessaire à la production de leurs rapports.



des données. Un prototype (IDEA, version 1.0) a rapidement été élaboré et présenté aux employés du BVG ainsi qu'aux vérificateurs canadiens. La version 2.0 a été créée en 1985-1986 et, malgré certaines limites, elle a pu être utilisée sur une grande échelle. L'intérêt s'est alors accru et, en 1986, une entente a été conclue afin de permettre à l'ICCA d'acquérir les droits d'auteur d'IDEA. Au même moment, une importante révision a été effectuée, d'où la version 3.0.

Son fonctionnement

Le progiciel IDEA est d'utilisation facile. En effet, la plupart des vérificateurs apprennent à s'en servir sans formation proprement dite. Ils ont surtout besoin d'aide pour localiser les sources de données et le fichier initial.

L'apprentissage est facilité par des menus bien organisés, et le dispositif d'aide en direct répond à la plupart des questions. Voici les principales fonctions d'IDEA :

- extraction d'enregistrements
- échantillonnage
- classement
- récapitulation
- opérations arithmétiques
- jonction, ajout, comparaison, fusion
- graphiques
- intervalles, duplicata, classement chronologique
- statistiques
- macro-commandes
- possibilité de transfert des fichiers à des progiciels courants.

Grâce au progiciel IDEA, le vérificateur effectue maintenant l'analyse des données en mode interactif, chez l'entité vérifiée. Cette façon de procéder permet au vérificateur de se servir de ses connaissances et de réviser son analyse en fonction des résultats préliminaires. Le progiciel IDEA est axé sur l'utilisateur et permet l'interaction. L'utilisateur peut demander des renseignements, compiler des statistiques, découvrir combien d'opérations respectent une série de critères, consulter les opérations, mettre fin à l'interaction et choisir une partie ou la totalité des opérations détaillées. De plus, il peut retourner en arrière et chercher des éléments additionnels ou différents.

La facilité d'utilisation des menus a permis à une équipe de vérification de se faire aider par les commis pour l'analyse des données répétitives : prélèvement des échantillons et cumul du fichier de données. Le traitement est généralement rapide.

Le potentiel et la facilité d'utilisation de la version 3.0 du progiciel IDEA ont été accueillis avec enthousiasme. La possibilité d'accepter directement des fichiers de données provenant de divers systèmes et progiciels simplifie le transfert des données dans les micro-ordinateurs. Ce potentiel accru d'échange élimine le recours à un centre de traitement pour le transfert des données, et réduit le recours à des spécialistes en informatique.

Transfert des données

En règle générale, la vérification des enregistrements informatiques se fait en deux étapes : l'accès aux données puis l'analyse et la mise à l'essai des données. Le progiciel IDEA permet de réaliser la deuxième étape et comprend divers programmes qui facilitent la réalisation de la première étape. La mise en oeuvre d'IDEA a nécessité le transfert des données d'un ordinateur central à un mini-ordinateur. Deux solutions s'offraient à nous : établir des liens de communication directs avec les ordinateurs de nos clients, ou nous servir de dispositifs câblés pour faciliter la conversion aux disques rigides des micro-ordinateurs. Comme nous devions transférer une grande quantité de données – en règle générale, des centaines de milliers d'opérations par programme – la communication directe représentait une solution lente et onéreuse. Par ailleurs, comme nos clients utilisaient différents types d'installations informatiques, nous aurions été aux prises avec de nombreux problèmes techniques majeurs.

Nous avons donc choisi de transférer les données du client sur nos propres disques rigides. À cet égard, nous avons fait l'acquisition d'ordinateurs de table pour effectuer le transfert. Ces dérouleurs de bande magnétique fonctionnent à peu près de la même façon que ceux d'un grand système informatique, sauf qu'on peut les installer sur un bureau ordinaire, qu'ils sont reliés directement à un micro-ordinateur et qu'ils n'exigent aucun environnement spécial.

Au BVG, le transfert de données est effectué de façon centrale, à l'aide de dérouleurs de bande magnétique de table. De cette façon, il n'est pas nécessaire d'entretenir de nombreuses unités, étant donné que les équipes de vérification n'exigent qu'un transfert périodique. En règle générale, une équipe de vérification obtient un fichier de données – notamment un fichier d'opérations du grand livre général – trois ou quatre fois durant le cycle de vérification, et chaque fichier porte sur une période différente. À l'aide du dérouleur de bande, le personnel de la DVI effectue le transfert des données de la bande du client sur une cassette, par le biais du disque rigide du micro-ordinateur. La cassette est ensuite remise au vérificateur, qui est prêt à se servir d'IDEA pour analyser les données à l'aide de son propre micro-ordinateur.

L'influence du progiciel IDEA

IDEA a une très grande influence sur la vérification, et s'est révélé un outil de travail important pour les vérificateurs. Lors d'une récente enquête au sujet de l'utilisation des micro-ordinateurs au BVG, 75 p.100 des vérificateurs ont indiqué que IDEA et Lotus avaient contribué à élargir le champ d'application des vérifications.

Nous avons reçu la version 3.0 du progiciel IDEA de l'Institut canadien des comptables agréés en novembre 1986. Jusqu'à maintenant, IDEA a été utilisé principalement dans les vérifications financières. Cependant, on l'emploie de plus en plus souvent dans les vérifications de l'optimisation des ressources pour analyser les données contenues dans les systèmes opérationnels. Dans le domaine de l'échantillonnage statistique, sa principale utilisation réside dans la planification, la sélection et l'évaluation des erreurs. Le progiciel laisse au vérificateur le soin de calculer certains éléments comme le niveau de risques, les limites minimale et maximale d'erreurs, le taux d'erreurs accepté, ainsi que la certitude requise et la taille des échantillons. Il permet également de procéder à un prélèvement d'échantillons, notamment dans le cas de l'échantillonnage en unités monétaires, qui est le plus fréquemment utilisé.



IDEA : Vérifications sur place simplifiées

par Paul Corona, gestionnaire
Direction de la vérification informatique

Opinions a déjà publié des articles sur la mise au point du progiciel IDEA (Procédé interactif d'extraction et d'analyse de données) au Bureau du vérificateur général du Canada (BVG). Dans l'article que voici, il est question de son utilisation dans le cadre des vérifications du Bureau, ainsi que des modifications connexes apportées aux méthodes de travail de la Direction de la vérification informatique (DVI).

Historique

Il y a quelques années, l'utilisation d'ordinateurs au sein de l'administration federale s'est si bien répandue que la plupart des systèmes financiers ont été informatisés. La capacité de comprendre et d'utiliser les données contenues dans ces systèmes complexes était devenue un obstacle majeur pour les vérificateurs. Nous avons été dans l'obligation de réviser nos propres techniques de vérification afin d'assurer l'économie, l'efficience et l'efficacité de notre travail. En conséquence, en 1985, le BVG a élaboré ce nouveau progiciel destiné aux micro-ordinateurs, dans le but d'automatiser l'analyse des données emmagasinées dans les systèmes informatiques des entités vérifiées.

IDEA connut un succès immédiat. En 1986, après maintes discussions entre le BVG et l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA), ce dernier faisait l'acquisition des droits d'auteur. Le progiciel a été révisé à trois reprises, et la troisième version a été mise sur le marche en avril 1987.

En quoi consiste IDEA?

Le Procédé interactif d'extraction et d'analyse de donnees permet d'accroitre la productivité des comptables, vérificateurs et gestionnaires des finances. Il permet aux utilisateurs d'extraire et d'analyser de petites et de grandes quantités de données provenant de divers systèmes informatiques (ordinateur central, mini-ordinateur et micro-ordinateur). Il leur permet également de manipuler des donnees qu'il etait impossible d'obtenir autrement que par le biais de programmes principaux exhaustifs.

L'informatique au BVG

En tant que bureau national de vérification du Canada, le BVG assure la vérification externe de tous les ministères fédéraux et d'un grand nombre de sociétés d'État, ainsi que de divers organismes. Outre ses attestations et vérifications de la conformité, le BVG effectue également des vérifications de l'optimisation des ressources. L'ensemble de ces procédés de vérification est connu sous le vocable de vérification intégrée, domaine dans lequel le BVG est reconnu comme un chef de file.

Le BVG compte plus de 600 employés, la majorité oeuvrant dans la région de la Capitale nationale. Il possède également des bureaux régionaux disséminés à travers le Canada. Ses employés sont spécialisés dans diverses disciplines dont la comptabilité, l'ingénierie, l'économie et les sciences sociales. Ils utilisent les micro-ordinateurs pour effectuer des calculs, emmagasiner et extraire des données, rédiger des rapports et assurer l'administration et les communications internes. La création du progiciel IDEA fait suite au désir de la haute direction d'utiliser à leur maximum les installations informatiques en vue d'accroître l'efficience des travaux de vérification.

La Direction de la vérification informatique

La Direction de la vérification informatique (DVI) existe depuis 1977. Au moment de sa création, elle regroupait des vérificateurs spécialisés et des spécialistes du traitement de texte qui devaient guider les vérificateurs dans leur apprentissage des ordinateurs Jusqu'en 1985, l'utilisation d'ordinateurs pour extraire des données dans le cadre d'une vérification exigeait la connaissance des langages de programmation structures (Cobol) et l'utilisation d'un logiciel central d'extraction des données (Culprit). On avait souvent recours à des spécialistes pour élaborer des spécifications, les exigences en matière de codage, ainsi que pour assurer la liaison avec les responsables du traitement de texte au sein de l'entité vérifiée. La DVI continue d'ailleurs d'offrir ce service.

Cependant, ces procedés présentaient des lacunes importantes pour le verificateur sur place. L'extraction de données dans les langages traditionnels de programmation exigeait une interaction complexe entre des spécialistes en informatique et des vérificateurs sur place. Il en résultait souvent des problèmes de communication. Même s'ils comprenaient bien l'entité vérifiée, les vérificateurs sur place ne possédaient pas d'ordinateurs simples leur permettant de tirer profit de l'analyse des données sur lesquelles appuyer leurs constatations

D'autre part, les spécialistes en informatique comprenaient bien les techniques d'extraction des données, mais avaient une connaissance limitée de l'entité vérifiée, du contexte des données qu'ils obtenaient et devaient analyser, et des programmes de vérification. De plus, le nombre de personnes en cause provoquait des retards. Pour couronner le tout, le processus d'apprentissage se compliquait d'année en année, à mesure que les extractions de donnees additionnelles augmentaient.

En 1985, la haute direction ne voyait pas d'autre solution que de recourir à des techniques plus avancées. Elle était d'avis que l'achat de micro-ordinateurs et la formation des vérificateurs pourraient résoudre les problèmes de communication entre les spécialistes en informatique et les vérificateurs sur place. Il en a résulté la formation, au sein de la DVI, d'une section distincte chargée d'examiner l'utilisation des ordinateurs, principalement dans le but d'accroître nos capacités en matière d'extraction

parlent des «veuves» de l'informatique qui, tout comme les «veuves» du sport, inspirent la pitié. Qu'il suffise de penser aux employés qui sont incapables de rencontrer leur patron parce qu'il est occupé à recevoir la plus récente note de service que lui transmet son propre patron, sur son nouvel écran d'affichage. En pareils cas, la motivation et le moral des troupes ne peuvent faire autrement que d'être à la baisse.

Un employé laissé à lui-même avec son bel ordinateur risque d'adopter une attitude destructrice pour attirer l'attention. Ainsi, il peut omettre de mentionner des renseignements à l'origine d'un problème, essayer de trouver une façon de contourner des mesures de contrôle, ou laisser passer une erreur sans la corriger.

La compétence des employés prend de plus en plus d'importance à mesure qu'un organisme adopte des techniques de pointe. Si l'entretien des avions est inadéquat, cela peut provoquer des accidents graves; si les techniciens qui travaillent dans les centrales nucléaires sont imprudents, les conséquences peuvent être désastreuses; et si les employés de laboratoire sont fatigués parce qu'ils ont dû faire des heures supplémentaires, les patients devront en subir les conséquences.

Lorsqu'elle constate certains des problèmes amenés par un manque d'adaptation, la direction a comme réaction instinctive de resserrer les contrôles et d'exiger une productivité plus élevée. Comme les employés se sentent déjà opprimés, ils adoptent une attitude rigide et réduisent leur productivité.



Les employés qui vivent une saturation technologique doivent faire face à une adaptation importante. Christiane Dery, de la Direction de la liaison avec le Parlement, a accepté d'illustrer pour nous ce que peut être un environnement technologique saturé.

La contribution humaine

Si la théorie de John Naisbitt se tient, un gestionnaire qui veut que ses employés atteignent les niveaux appropriés d'expertise, de discernement et de dévouement devrait examiner l'adaptation requise de leur part. Si elle est grande, il lui faudrait trouver des moyens pour les aider.

Il faut aussi trouver le moyen d'accroître les contacts humains, de discuter du travail et des problèmes, d'encourager l'échange d'idées, de techniques et de solutions. Il faut créer des équipes formées de personnes qui sont prêtes à travailler ensemble, trouver des motifs valables pour organiser des réunions, se renseigner au sujet de ses collègues, permettre les échanges d'idées, vanter les mérites de quelqu'un ou lui communiquer des critiques constructives en personne.

Mais ces mesures demandent beaucoup de temps. Cependant, comme la technologie nous laisse plus libres, il faudrait en profiter pour examiner les besoins des employés et non pour abattre encore plus de travail.

Bien que les innovations technologiques contribuent à faciliter notre tâche, elles ne pourront jamais faire disparaître la nécessité de tenir compte de l'aspect humain. Comme le disait si bien John Naisbitt : «En découvrant notre potentiel en tant qu'êtres humains, nous participons à l'évolution de la race humaine. Nous élaborons notre connaissance de soi, ainsi que la sagesse requise pour guider notre exploration de la technologie.»

Comme de plus en plus d'opérations du BVG sont informatisées, nous devrions nous demander si nous accordons suffisamment d'importance à nos employés, et si nous répondons adéquatement à leurs besoins.



L'informatique au BVG

par Marion Smith
chargée de projet, Perfectionnement et planification de carrière

Dans l'article que voici, l'auteure montre à quel point le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) a réalisé d'importants progrès dans le domaine de l'automatisation et des communications. Elle souligne que d'autres organismes qui ont informatisé leurs opérations ont eu à faire face à une certaine résistance de la part des employés, et prodigue quelques conseils pour éviter qu'une telle situation ne se produise au BVG.

Le futurologue John Naisbitt a élaboré une théorie pour décrire de quelle façon l'être humain réagit dans un contexte informatique. D'après lui, l'avènement de nouvelles technologies requiert l'apport de compensations à caractère humain. Il démontre l'importante adaptation à laquelle les employés qui vivaient une saturation technologique ont dû faire face.

La technologie génère ses propres réactions

Dans les années 50, la société occidentale a connu sa période la plus intense d'industrialisation. C'était la période de la production et de la commercialisation de masse, de la syndicalisation et de l'uniformité. La technologie de pointe faisait son entrée dans tous les secteurs d'activité.

Au cours de ces mêmes années 50, on a également pu assister à une période de croissance personnelle et de confirmation des valeurs humaines individuelles. D'après Naisbitt, la recherche de l'autonomie, les thérapies de groupe, les mouvements de masse, sont nés d'un besoin d'adaptation de la part des citoyens.

Citons, à titre d'exemple, le domaine de la santé, où les transplantations cardiaques et l'utilisation de techniques évoluées ont été contrebalancées par un nouvel engouement pour le médecin de famille et les cliniques de quartier. D'autres technologies médicales ont suscité de l'intérêt pour les foyers d'accueil, les accouchements a la maison ainsi que le recours à des sages-femmes.

L'avenir envisagé ne répondait pas aux attentes

L'avènement de l'informatique a amené les observateurs à prévoir la désertion des bureaux, les compagnies se rendant compte que leurs employés pourraient tout aussi bien travailler à la maison. Le monde de la finance devait également être métamorphosé par la mise en service des guichets automatiques, rendant les postes de caissiers inutiles. Un observateur a même déclaré que, dès 1980, les salles de cinéma deviendraient chose du passé étant donné que les citoyens disposeraient d'écrans géants et pourraient visionner des films dans le confort de leurs foyers.

Or, la réalité s'est révélée tout autre. Les gens ne vont pas au cinéma simplement pour voir un film, mais également pour rire ou pleurer en compagnie d'autres personnes. De nombreux clients des institutions financières ont rejeté les guichets automatiques parce qu'ils n'aiment pas leur caractère impersonnel. Et, bien que le travail à la maison présente certains avantages (notamment le fait de ne pas avoir à se rendre au bureau le lundi matin), la plupart des gens apprécient la compagnie de leurs collègues.

L'informatique au BVG

Lorsqu'on travaille au BVG, on peut apprécier toute l'ampleur du phénomène de l'informatisation. En effet, on constate la prolifération des ordinateurs personnels, le nombre croissant de cours d'initiation a la micro-informatique, la nécessité de se familiariser avec les logiciels, de les comprendre et de les utiliser. De plus en plus d'employés savent ce que sont un modem, le courrier électronique, un ordinateur central, les pièces de matériel complémentaire ou l'éditique.

Si l'on revient à la théorie de John Naisbitt, il faudrait se demander de quelle façon les employés réagissent face à une telle situation. Pour déterminer s'il vaut la peine de se poser la question et de tenter d'y répondre au BVG, nous pourrions examiner quelques symptômes qui semblent surgir lorsqu'un organisme impose l'informatisation trop rapidement à ses employés ou lorsqu'il n'accorde pas suffisamment d'attention à leurs besoins.

Apprendre d'après l'expérience des autres

L'informatisation peut, bien entendu, amener une certaine résistance de la part des employés. Leur crainte de l'informatique se compare à celle que les travailleurs britanniques ont eue face à l'industrialisation.

Ainsi, certains employes pretendront que leur bureau n'est pas assez grand pour recevoir un ordinateur, qu'ils n'ont pas le temps de suivre un cours de formation, ou qu'ils sont trop occupés. D'autres s'opposent inconsciemment a l'informatique en accumulant les dossiers, en ne lisant pas le courrier électronique ou en alléguant qu'ils sont incapables de faire fonctionner l'imprimante.

Les sentiments de solitude et d'incapacité posent des problèmes concrets. De plus en plus d'employés, principalement à des niveaux élevés, sont maintenant inaccessibles étant donné qu'ils ne sont pas tenus d'avoir des contacts directs pour effectuer leur travail. En effet, l'ordinateur transmet les messages, envoie les notes de service, ouvre des dossiers et les emmagasine, dactylographie les rapports, et planifie, contrôle et dirige les projets. Il est difficile de résister à un nouvel outil de travail qui facilite, accélère et simplifie le travail.

Un monde impersonnel

Mais, qu'advient-il des subalternes, des collègues, des amis? Dans les revues féminines, de plus en plus d'articles

Il arrive parfois que la réunion d'un comité consultatif ne soulève pas de discussions animées et que l'équipe de vérification ne fasse que communiquer une masse d'information aux conseillers. Mais, plus souvent qu'autrement, la réunion démarre rapidement, et les conseillers ainsi que les membres de l'équipe ont tous l'occasion d'exprimer leurs opinions.

Il n'existe pas de règles absolues en ce qui concerne le déroulement des réunions des comités consultatifs de vérification. Tout comme de nombreux autres aspects de la vérification intégrée, dans des conditions idéales – et c'est d'ailleurs ce qui déroute les personnes habituées à des cadres rigides – les travaux d'un comité consultatif varient en fonction de l'entité vérifiée. En règle générale, cependant, les membres d'un comité consultatif se réunissent vers la fin de l'étude préparatoire. Cette rencontre a deux buts. Premièrement, elle permet aux conseillers et aux membres de l'équipe de vérification de se rencontrer et de prendre connaissance de l'étendue de la vérification. Deuxièmement, elle permet aux conseillers de formuler leurs commentaires au sujet de l'orientation de la vérification. Il arrive très souvent que les connaissances spéciales de ces derniers aident l'équipe à concentrer ses travaux sur les plus importantes questions. Par suite de cette rencontre, les conseillers sont tenus au courant des progrès réalisés.

Au cours de la vérification proprement dite, le comité consultatif se réunit une, deux ou même trois fois, pour formuler ses commentaires au sujet des constatations. Puis, au moment de la phase de rédaction du rapport, les membres du comité consultatif se réunissent une fois de plus pour discuter des questions jugées suffisamment importantes pour être communiquées au Parlement, par le biais du Rapport annuel du vérificateur général. Enfin, les conseillers fournissent des suggestions quant à la présentation et au libellé du chapitre proprement dit.

Conclusion

Comme vous pouvez le constater, le comité consultatif de vérification joue un rôle important dans le cadre d'une vérification intégrée.

Un directeur principal me faisait remarquer récemment que : «Les comités consultatifs me causent souvent des maux de tête. Il faut planifier les réunions et expédier des documents à l'avance aux membres. Mais, je ne pourrais m'en passer car ils m'ont souvent évité de commettre des erreurs. Ils sont utiles en ce sens qu'ils nous évitent de vérifier des secteurs qui ne donneraient vraisemblablement pas de résultats. De plus, les membres des comités consultatifs, surtout ceux qui viennent de l'extérieur, apportent de nouvelles perspectives au contexte de la vérification, et renforcent l'influence du contenu de notre Rapport».

Nouvelle publication

Examens spéciaux effectués auprès des sociétés d'État

par Henno Moenting, directeur principal
Opérations de vérification

Les modifications à la Loi sur l'administration financière relatives au contrôle et à l'obligation de rendre compte imposés aux sociétés d'État, sont entrées en vigueur en septembre 1984. La loi prévoit entre autres que des examens spéciaux de ces sociétés d'État seront effectués au moins une fois tous les cinq ans.

L'examen spécial a pour objet d'établir si, pendant la période visée, les systèmes et pratiques en place ont servi, dans la mesure du possible, à garantir la protection et le contrôle des éléments d'actif, la gestion économique et efficiente des ressources et le déroulement efficace des activités. En fait, un examen spécial est véritablement une sorte de vérification d'optimisation des ressources.

En raison du caractère unique de cette loi, le Bureau du vérificateur général a récemment publié une brochure intitulée *Principes directeurs qui s'appliquent aux examens spéciaux effectués auprès des sociétés d'État.* Ce document décrit le déroulement d'un examen spécial et présente un ensemble de principes directeurs qui orienteront la mise au point des techniques d'examen spécial.

Au cours de la préparation de cette brochure, Nancy Stoneman, directrice, et Henno Moenting, directeur principal, tous deux de la Direction des sociétés d'État, se sont inspirés de l'expérience du Bureau dans la conduite des examens spéciaux et ont consulté leurs collègues du secteur public et privé qui sont également chargés d'effectuer des examens spéciaux.

Vous pouvez demander des copies de cette brochure ainsi que des informations additionnelles sur les examens spéciaux en vous adressant à Henno Moenting, 995-3766, poste 4341.



Henno Moenting, directeur principal, et Nancy Stoneman, directrice.

ses commentaires au sujet de questions générales et il sert à mettre en relief les plus importantes constatations énoncées dans tous les autres chapitres du Rapport. En tant que rédacteur du Chapitre 1, l'une de mes fonctions consiste à signaler au vérificateur général les questions qui ressortent des vérifications et des études menées dans l'ensemble de la Fonction publique durant l'année. Je me suis vite rendu compte que l'une des meilleures façons de me renseigner au sujet de ces questions consistait à faire partie des comités consultatifs de vérification. En effet, c'est au cours de leurs réunions que les grandes questions sont débattues. Depuis quatre ans, je suis donc invité à participer à toutes les réunions des comités consultatifs.

Quelques exemples de conseillers

Dès ma première participation, j'ai été grandement impressionné par la qualité des conseillers de l'extérieur qui acceptent de siéger au sein de ces comités. L'un des conseillers présents lors du premier comité consultatif auquel j'ai participé n'était nul autre que Simon Reisman, que tous les Canadiens et bon nombre d'Américains connaissent maintenant depuis les discussions sur le libre-échange.

Les conseillers proviennent des secteurs public et privé, et des universités. Ainsi, un comité consultatif affecté à la vérification de la Commission de contrôle de l'énergie atomique pourrait réunir d'anciens membres du conseil d'administration de la Commission, ainsi qu'un porte-parole d'un groupe de citoyens qui s'opposent à la politique du Canada en matière d'énergie atomique.

Peter Pearse, qui a présidé la Commission royale d'enquête sur la politique des pêches du Pacifique au début des années 80, a agi comme conseiller quelques années plus tard, lors de la vérification des pêches du Pacifique et des pêches en eaux douces. Le président du *Conference Board* du Canada, James Nininger, a été conseiller lors de la vérification de la catégorie de la gestion, en 1987, et il fera partie cette année du comité consultatif affecté à l'étude innovatrice du BVG au sujet de la productivité dans les organismes fédéraux bien gérés. Le général René Gutknecht, anciennement chef – Doctrine et opérations terrestres dans les Forces armées canadiennes, – continue de formuler ses commentaires incisifs lors des vérifications du ministère de la Défense nationale. Une autre figure bien connue qui a siégé auprès de divers comités consultatifs, y compris lors de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers de l'an dernier et de la vérification de 1988 du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien : Al Johnson qui a été président de Radio-Canada, sous-ministre adjoint des Finances et professeur de sciences politiques à l'Université Queen. Les facultés de foresterie des Universités de Toronto et de la Colombie-Britannique ont délégué des membres au sein du comité consultatif affecté à notre vérification du Service canadien des forêts

La plupart des conseillers viennent du Canada, mais certains viennent des États-Unis. C'est le cas, notamment, de l'ancien vice-président de la *American Telephone and Telegraphs*, Robert Gaynor, un précieux conseiller pour l'etude sur la productivite, et de Lawrence Thompson, économiste en chef du *General Accounting Office* à Washington, qui siège au sein du comité consultatif pour la vérification de la gestion de la dette publique (1988). On retrouve également, dans ce comité, Douglas J.R. Humphreys, ancien sous-gouverneur de la Banque du Canada ainsi que Ian Stewart, un ancien sous-ministre des Finances.

Les conseillers du BVG

Ron Moore, le responsable de la revue centrale au BVG, se retrouve au sein de la majorité des comités consultatifs. Ancien associé du cabinet de consultants Woods Gordon et *fellow* de l'Institut des comptables agréés de l'Ontario, Ron Moore, occupe une place importante au Bureau depuis plus de dix ans. Il sait à peu près tout au sujet du Bureau, et il est constamment à l'affût des questions soulevées dans des rapports précédents. Il se souvient facilement des approches innovatrices adoptées dans des secteurs semblables de vérification et possède un instinct infaillible pour déterminer les questions qui sauront intéresser les députés, principaux destinataires du Rapport annuel.

Il ne faut pas sous-estimer la contribution des conseillers internes. En règle générale, il s'agit de cadres supérieurs du BVG. L'une de leurs tâches consiste à mettre en garde les équipes de vérification et les conseillers externes afin qu'ils n'outrepassent pas le mandat du vérificateur général. Les conseillers du BVG sont également en mesure de déterminer les constatations semblables decoulant d'autres vérifications effectuées par le Bureau. Il peut s'agir notamment de cas où le ministre n'a pas déployé tous les efforts requis en vue de recouvrer les coûts afférents à un programme. Dans son propre chapitre, le vérificateur général peut alors consacrer une section a la question du recouvrement des coûts et citer en exemple les constatations énoncees dans les autres chapitres.

Les conseillers n'apportent pas leur contribution uniquement lors de réunions des comités consultatifs. En effet, à mesure que la vérification progresse, le Bureau communique avec eux régulièrement, par téléphone, par ordinateur ou en personne, afin de connaître leurs opinions au sujet des questions en cours de discussion. En fait, bien que le Manuel de vérification intégree parle de comites consultatifs de vérification, certains observateurs estiment qu'il vaudrait mieux parler de conseillers en matière de vérification. D'après eux, on devrait mettre l'accent sur les connaissances spéciales que les conseillers possèdent plutôt que sur le fait qu'ils se réunissent pour former un comite reel.

L'utilité des comités consultatifs

Or, d'après mon expérience des comités consultatifs de vérification, je crois qu'il vaut mieux continuer dans la même veine et ce, pour deux raisons. Premièrement, les réunions représentent des jalons importants dans le déroulement d'une vérification intégrée. Le simple fait de tenir une réunion exige que l'équipe de vérification évalue le travail accompli et détermine les secteurs requérant plus de travaux et de cueillette de renseignements servant d'information probante. Deuxièmement, rien ne vaut une réunion pour énoncer différents points de vue, contester certaines opinions, faire des compromis et obtenir un consensus.



Ron Moore de la Revue centrale du BVG (à gauche) et Raymond Van Der Bush, directeur du Unitarian Service Committee *de 1969 à 1986, sont tous les deux des conseillers auprès de la vérification intégrée de l'ACDI.*



Al Johnson, ancien président de Radio-Canada et Bonnie Miller, directrice principale au BVG, sont tous deux conseillers auprès de la vérification intégrée des Affaires indiennes et du Nord.



Henry de Souza directeur principal et Rona Shaffran, gestionnaire au sein de l'équipe de vérification intégrée d'Agriculture Canada au BVG, participent à une réunion du comité consultatif qui étudie ce ministère.

En fait, l'équipe de vérification doit se familiariser avec les ministères fédéraux de façon à les bien connaître. Jim Macdonell a pris trois mesures dans le but de relever le défi. Premièrement, il a adopté une stratégie à long terme de recrutement de professionnels à temps plein, spécialistes dans plusieurs domaines. Deuxièmement, il s'est servi du programme de permutation des cadres de façon créatrice et très efficace; en effet, il a attiré au BVG, pour des périodes d'un an ou plus, des personnes du secteur privé et des universités, qui possédaient une certaine expérience dans les domaines de l'évaluation, de la consultation de gestion et de la vérification du rendement, ainsi qu'une bonne connaissance des rouages de la Fonction publique.

Troisièmement, il a exigé la création, pour chaque vérification intégrée, qu'elle porte sur un ministère ou sur l'ensemble de la Fonction publique, de ce qu'il appelait des «conseils consultatifs». Ces conseils devaient être formés de vérificateurs supérieurs du Bureau, principalement ceux qui étaient déjà familiers avec les affaires du ministère vérifié, ainsi que de conseillers de l'extérieur. Ceux-ci devaient avoir une vaste connaissance des questions qui préoccupent le ministère.

Sous la direction de Kenneth Dye, le BVG poursuit sa démarche dans le même sens. Tout en assurant la continuité des vérifications, le Bureau a fait en sorte que ses vérificateurs connaissent de mieux en mieux les ministères fédéraux.

Les «conseils consultatifs» sont devenus des «comités consultatifs de vérification» et ils continuent d'être utilisés pour comprendre le mieux possible la structure et les activités des ministères et organismes fédéraux vérifiés.

Remarque personnelle

J'ai commencé à faire partie de comités consultatifs de vérification peu de temps après avoir entrepris de collaborer avec Kenneth Dye sur la rédaction du Chapitre 1 de son Rapport annuel. Ce chapitre d'introduction, intitulé *Questions d'une importance et d'un intérêt particuliers*, sert à deux fins. En effet, il permet à Ken Dye de formuler

élevés : les revenus de location prévus pour 1986-1987 s'élèvent à près de 100 millions de dollars si l'on tient compte des services d'utilité publique.

Mais ce sont plutôt les questions générales qui préoccupent certains des conseillers. Ainsi, ils se demandent s'il est réaliste, ou même possible, d'effectuer des comparaisons avec le secteur privé puisque les militaires n'ont peut-être pas d'autre choix que de vivre dans les logements fournis par le MDN. Ne serait-il pas préférable d'examiner les loyers non pas dans le contexte des recettes, mais plutôt dans le contexte plus large d'une vérification de la gestion des ressources humaines au ministère? Savons-nous si les conditions de logement donnent lieu à des problèmes de comportement ou entrainent des retraites anticipees? Le BVG ne servirait-il pas mieux les contribuables canadiens s'il essayait plutôt de répondre à ces questions? À long terme, ce sont là les questions importantes!

Cette discussion ne représente qu'un bref moment d'une longue réunion. Mais elle démontre bien le type de questions que les membres du comité consultatif posent lorsqu'ils procèdent à un examen critique de l'orientation et des constatations des vérifications intégrées du Bureau.

Formés d'employés du Bureau ou de conseillers de l'extérieur, les comités consultatifs de vérification sont bien établis au Bureau du vérificateur général. Voici ce qu'en dit notre Manuel de vérification integree :

Des comités consultatifs de vérification sont établis pour chaque vérification intégrée. Ils agissent comme organes consultatifs internes principaux, indépendants du travail quotidien de vérification. Les membres de ces comités fournissent au vérificateur général adjoint et au directeur principal responsables d'une vérification intégrée des conseils tout au long de la vérification, de la phase de la planification à celle de l'établissement des rapports. Selon les besoins, il est possible de chercher conseil auprès de l'un ou l'autre membre des comités ou, si cela est nécessaire, auprès des membres du comité.

Petit historique

Les comités consultatifs de vérification du BVG constituent un dénouement logique de la façon dont le Bureau a commencé à effectuer des vérifications intégrées.

Au moment de l'adoption de la Loi sur le vérificateur général, en juillet 1977, le vérificateur général de l'époque, James J. Macdonell, se trouvait aux prises avec un épineux problème : effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources avec des vérificateurs dont l'expérience se limitait presque exclusivement aux attestations et à la vérification de la conformité.

D'après Jim Macdonell, l'approche du BVG à l'égard de la vérification intégrée aurait une incidence sur l'ensemble de la vérification. Comme l'indiquait clairement le Comité indépendant de révision sur les fonctions du vérificateur général du Canada (Comité Wilson) dans son rapport de 1975, la vérification législative ajoutait une nouvelle dimension a la verification traditionnelle :

Il importe de reconnaître que la vérification des comptes de l'Etat revêt une double dimension, ce qui la distingue nettement de la vérification des comptes des entreprises, dont l'objet est simple. Même s'ils s'interessent a la vérification des faits communiqués par l'Administration au Parlement (la fonction d'attestation) les vérificateurs des comptes de l'Etat doivent communiquer directement certains types de renseignements à l'assemblée législative, fonction qui n'a pas de contrepartie dans le monde des affaires. Dans nombre de pays, cette dernière fonction est considérée comme la plus importante responsabilité du vérificateur d'État.

La présentation de rapports directs a été reconnue dans la Loi sur le vérificateur general (1977), plus spécialement en ce qui concerne les exigences en matière de rapports sur la vérification de l'optimisation des ressources. Toutefois, ce type de vérification à étendue élargie demande beaucoup de la part du vérificateur.



Mary Chenier, chef de l'équipe de la Rémunération et Services, demande à Peter P. Biggs, vice-président et directeur de Wood Gundy de Toronto, de prêter serment, juste avant la réunion du comité consultatif qui étudie la gestion de la dette publique.



Gary Charter et Eila Stenberg, du bureau régional d'Edmonton, visitent les entrepôts de la Base militaire de Calgary.



Len McGimpsey au dépôt des approvisionnements du soutien de première ligne. À l'arrière-plan, on procède au chargement des camions de trente tonnes.

soient logiques et fondées sur une information probante valable.

Conclusion

Les méthodes énoncées ci-dessus ne représentent que quelques-unes des méthodes que nous avons adoptées pour accroître l'efficience de nos travaux de vérification. D'autres techniques sont utilisées pour accelerer le processus d'examen – sondage-pilote de nos échantillons, téléchargement de la base de données du Ministère pour procéder à l'échantillonnage ainsi qu'à l'analyse des données – mais ces techniques ne sont utilisées qu'une fois la vérification entreprise.

Comme nous l'avons déjà mentionné, il se peut que les vérificateurs responsables de vérifications intégrées d'autres organismes utilisent déjà des techniques semblables à celles dont il est question dans le présent article. Si tel est le cas, l'équipe de vérification du MDN trouverait profitable d'échanger nos connaissances.

Quelle est leur utilité?

Les comités consultatifs de vérification au BVG

par Desmond Kimmitt, directeur principal, Direction des rapports et des communications

L'une des caractéristiques de la vérification intégrée, au Bureau du vérificateur général, réside dans la création de comités consultatifs, dont les membres conseillent les équipes de vérification. Comme il connaît bien les comités consultatifs de vérification, Desmond Kimmitt nous entretient au sujet de leur utilité.

La scène se passe lors de la quatrième réunion du Comité consultatif de vérification affecte a la verification intégrée du ministère de la Défense nationale (MDN). À première vue, l'objet de la discussion semble assez simple. L'un des secteurs de vérification prévus concerne les recettes du ministère, qui proviennent notamment de la location d'immeubles et de la prestation de services à d'autres gouvernements

Parmi ces recettes, il est question des loyers perçus auprès des militaires pour les logements qui leur sont offerts par le MDN. Est-ce que le ministère perçoit les montants appropries? Est-ce qu'il assure la comptabilisation de ces recettes pour l'exercice courant? Est-ce que les loyers perçus auprès des personnes célibataires et des personnes mariées sont adéquats, si on les compare aux taux en vigueur dans le secteur privé? Ce ne sont là que quelques-unes des questions auxquelles l'équipe de vérification du BVG essaiera de répondre. Ça promet, puisque les montants en jeu sont très

logistique, dormi sous la tente avec douze soldats, et ils ont été attaqués, à diverses reprises, par des mitrailleuses, des aéronefs de lutte anti-char, des bombes fumigènes et des chars d'assaut.

Bien que toutes ces activités semblent amusantes, l'expérience s'avère des plus utiles. En effet, nous savons maintenant de quoi il s'agit lorsqu'il est question d'unité mobile de soutien avancé ou de soutien de première ligne. Au fil des ans, ce type d'expérience pratique nous a aidés à déterminer rapidement les éléments importants.

Comment recueillir les données rapidement

Lorsqu'on entreprend une vérification dans un nouveau domaine, on ne sait trop quelle orientation prendre. Lors de notre vérification de 1987 du MDN, nous devions examiner treize grands projets. Il nous a donc semblé approprié d'essayer de raccourcir la période de familiarisation.

Nous avons dressé une liste des types de données dont nous aurions besoin pour effectuer la vérification de chaque projet, et nous en avons remis un exemplaire au MDN avant que l'étude préparatoire ne commence. Cette liste fournissait le titre des documents-clés de la planification, du contrôle et de l'examen, des rapports de vérification interne et d'évaluation de programmes, ainsi qu'une demande générale concernant tout autre renseignement jugé utile. En moins de quelques semaines, nous avions déjà reçu des boîtes de documents, que nous avons examinés avant d'entreprendre les entrevues avec des chargés de programmes ou de projets. En conséquence, nous avons entrepris nos discussions de façon éclairée, d'où une économie de temps pour nous et pour le MDN.

Familiarisation avec le système

Au MDN, chaque nouveau secteur de vérification nous permet d'examiner toute une gamme de systèmes et procédés importants. Pour élaborer nos plans de sondages, nous devons étudier le fonctionnement de ces systèmes, déterminer si les renseignements pertinents sont accessibles, et ce qu'ils signifient. Compte tenu de la taille des secteurs que nous examinons, et du nombre d'opérations en jeu, nous devons généralement avoir recours à des méthodes statistiques.

Lors du sondage-pilote d'un échantillon d'articles relatif à la vérification de 1988, nous avons constaté que nombre d'entre nous posaient fondamentalement les mêmes questions aux représentants du Ministère. Après nous avoir expliqué son rôle, l'un de ces représentants nous a suggéré de suivre un cours qu'il venait tout juste de terminer. Un cours de dix heures a donc été élaboré à partir de trois autres cours offerts par le Ministère. Quelques jours plus tard, dix membres de l'équipe de vérification du MDN et deux membres de l'équipe de vérification du ministère des Approvisionnements et Services se retrouvaient dans une salle de classe de la Défense nationale. Ils ont pu apprendre de quelle façon et à quel moment sont produits les rapports, et prendre connaissance des mesures prises par la direction en vue de réviser et d'améliorer le système.

Cette expérience s'est avérée des plus utiles et nous prévoyons assister plus souvent aux cours offerts par le MDN.

Utilisation optimale des services d'experts techniques

Pour que les coûts d'une vérification intégrée demeurent raisonnables, il faut éviter de retenir les services d'experts-conseils pendant toute la durée du mandat. Dans le but d'assurer l'utilisation optimale des ressources, nous nous servons des experts comme «agents de transfert technologique», et ils sont embauchés pour appuyer les membres de l'équipe durant la planification et la rédaction des rapports.

Le rôle d'un expert se situe donc entre celui de membre d'un comité consultatif et celui d'employé à temps plein. En effet, tout comme les membres d'un comité consultatif, ils sont tenus d'orienter les efforts de l'équipe afin que les activités de vérification portent sur les aspects les plus importants du secteur examiné. Toutefois, ils sont également tenus de travailler quotidiennement avec les membres de l'équipe au moment de l'étude préparatoire. Ils doivent déterminer les questions importantes, veiller à ce que les principaux aspects du secteur examiné soient étudiés et transmettre leurs connaissances et leur expérience aux membres de l'équipe responsable de la vérification.

Par la suite, au moment de l'examen des résultats des sondages et de la rédaction de rapports de projet, ces experts participent une fois de plus à l'examen des constatations et doivent veiller à ce que les conclusions



Howard Dubois à bord du HMCS Huron.



Le lancement d'un nouveau type de vérification

par Tom Hopwood et Howard DuBois, directeurs, Opérations de vérification

C'est bien connu, la vérification intégrée est en pleine évolution. Le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) est un pionnier dans le domaine de la conception et de l'élaboration de techniques de vérification à étendue élargie. L'expérience acquise par les vérificateurs du BVG dans le domaine de la vérification intégrée leur a permis de constater à quel point il est important de bien se familiariser avec l'entité à vérifier, son mandat et son environnement, les contraintes auxquelles elle est confrontée, et la façon de procéder pour remplir son mandat.

L'équipe de vérification du ministère de la Défense nationale, dirigée par le directeur principal David Rattray, a bien su prendre le pouls de l'entité vérifiée. Deux directeurs qui font partie de cette équipe donnent un compte rendu de leurs méthodes de travail.

L'un des principaux défis d'une vérification de l'optimisation des ressources, réside dans l'application de concepts et idées de haut niveau à des plans d'action et activités. Les intervenants apprécient les discussions animées qui ont lieu au début d'une vérification : la façon dont l'organisation a évolué depuis la Confédération, les répercussions possibles des innovations technologiques et du libre-échange, et la façon dont une vérification peut mettre fin à des abus qui remontent à plusieurs décennies. Ces discussions doivent toutefois se traduire par des programmes de travail qui font état d'éléments tels que l'échantillonnage statistique, les formulaires d'étude préparatoire et les calendriers d'entrevues. A mesure que nous augmentons la fréquence des vérifications, que nous axons notre travail sur les résultats et que nous essayons d'accroître notre efficience nous devons faire en sorte d'entreprendre les vérifications aussi rapidement que possible.

En raison de la taille du ministère de la Défense nationale (MDN), et de la complexité de ses opérations, nous avons dû adopter de nouvelles méthodes de travail. Chaque année, nous devons vérifier des programmes qui génèrent des dépenses de l'ordre de centaines de millions, voire de milliards de dollars, et qui se rapportent à l'efficacité des opérations en temps de guerre, à la technologie de pointe, au développement industriel et régional, ainsi qu'aux relations étrangères.

L'équipe de vérification du MDN entreprend sa quatrième vérification intégrée et, fort heureusement, chaque cycle nous permet d'élaborer de nouvelles techniques de travail qui accélèrent le processus. Ces techniques ressemblent peut-être à celles qu'utilisent déjà d'autres vérificateurs, mais nous avons conçu également certaines approches uniques qui méritent d'être communiquées

Des rencontres intéressantes

Les ministères qui oeuvrent dans le domaine opérationnel nous donnent l'occasion de voir comment se passent les choses, à condition bien entendu que nous soyons prêts à retrousser nos manches.

Le MDN consacre 10 milliards de dollars et affecte 120 000 personnes au maintien d'un service militaire efficace chargé d'assurer la défense du Canada

À l'automne de 1987, dans le but de permettre à l'équipe de vérification d'examiner de plus près les activités du Ministère, le chef de l'état-major de la Defense, le général Paul Manson, invitait deux observateurs du Bureau à prendre part à un exercice opérationnel en Europe. Lors de cet exercice, ces deux employés ont pu examiner les opérations de commandement et de contrôle, les activités de maintenance en campagne et d'approvisionnement, le soutien de zone arrière, ainsi que les simulations de combat. Ils ont participé à des batailles de chars d'assaut, circulé toute la nuit dans un camion de trente tonnes, pris leur petit déjeuner dans la forêt en compagnie d'un régiment d'artillerie, traversé un champ de bataille à deux heures du matin dans un transporteur de troupes tout en cherchant un centre de soutien



Tom Hopwood a participé aux exercices opérationnels en Allemagne.

KMD vous parle



La vérification intégrée est une discipline qui fait appel aux compétences de nombreux professionnels : comptables, politicologues, économistes, ingénieurs, avocats, informaticiens, sociologues, et de nombreux autres. Le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) compte des employés dans toutes ces disciplines. C'est d'ailleurs ce qui rend la vie au BVG si intéressante.

L'un des aspects de cette approche multidisciplinaire réside dans le fait que mon Bureau n'établit aucune distinction entre les comptables de divers titres. En effet, qu'ils soient comptables agréés, comptables généraux licenciés ou comptables en management, tous les comptables oeuvrant au sein du Bureau jouissent des mêmes possibilités d'avancement et ont accès aux postes de direction. La valeur d'un employé est établie en fonction de son rendement au travail.

Depuis longtemps, je me désole de voir à quel point les membres de la profession comptable s'entre-déchirent. De plus, les trois grandes associations de comptables professionnels consacrent trop de temps et d'efforts à consolider ou renforcer leur position et statut. Cet état de destruction réciproque n'est utile ni au Canada ni à l'ensemble de la profession.

Certains signes avant-coureurs semblent montrer que les principaux intéressés seraient prêts à mettre un terme à ce conflit. En Colombie-Britannique, une proposition soigneusement élaborée en vue de fusionner la Société des comptables en management et l'Institut des comptables agréés de cette province sera soumise aux membres cet été. À l'autre bout du pays, l'Ordre des comptables agréés du Québec a récemment proposé un projet en vue de regrouper les comptables des trois grandes associations professionnelles de la province.

Or, pour que ces mesures donnent de bons résultats, il faut non seulement mettre de côté tout préjugé et stéréotype, mais aussi faire en sorte que l'ensemble de la profession élargisse ses horizons.

Le Canada, comme jamais auparavant, a besoin de l'expérience et des connaissances du comptable pour régler les problèmes en matière de finances et de gestion dans la société d'aujourd'hui. En tant que comptables de notre pays, nous devons relever ce défi et non pas gaspiller nos énergies à nous quereller.

Je tiens à féliciter les dirigeants de ces organismes comptables pour les démarches entreprises. Il se peut que leur leadership porte d'autres organismes comptables provinciaux et nationaux à réexaminer ces questions de façon désintéressée et réaliste afin de déterminer ce qui convient le mieux aux Canadiens.

Il faut régler la question dans les plus brefs délais puisque les études démographiques prévoient une pénurie de professionnels dans un avenir assez rapproché. Entre temps, que ce soit dans le secteur public, dans l'industrie ou au sein du gouvernement, le comptable professionnel a un rôle important à jouer dans les décisions relatives à l'avenir du Canada.

Ensemble, nous pouvons soulever des montagnes!

Kenneth M. Dye, FCA

Table des matières

KMD vous parle 1

Bien connaître l'entité à vérifier!
Le lancement d'un nouveau type de vérification 2
Tom Hopwood et Howard Dubois expliquent le cheminement que l'équipe de vérification du ministère de la Défense nationale a suivi pour mieux connaître cette entité.

Quelle est leur utilité?
Les comités consultatifs au BVG 4
Desmond Kimmitt est convaincu que ces comités ont leur place au Bureau. Il nous dit pourquoi.

Nouvelle publication : Examens spéciaux effectués auprès des sociétés d'État 8
Henno Moenting présente ce nouveau document.

Vivre avec les nouvelles technologies! 9
L'informatique au BVG
Marion Smith démontre l'importance de tenir compte des facteurs humains lors de l'implantation de nouvelles technologies.

IDEA fait son chemin! 11
Vérifications sur place simplifiées
Paul Corona et Mike McMullan nous informent des derniers développements de ce progiciel.

Sur la scène internationale... Activités de l'IDI 15
Richard Gagné donne un compte rendu des activités internationales de l'IDI.

Opinions est publié tous les trois mois par la Direction des communications et des rapports. Veuillez adresser votre correspondance et les changements à la liste d'envoi à :

Opinions, arrêt 11-13
Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, tour ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 6 No. 1

Couverture
Photographie de la brochure *Examens spéciaux effectués auprès des sociétés d'État.* Voir détails page 8.

Opinions

Directeur principal
Desmond Kimmitt

Rédactrice
Diane Vachon

Photographe
Philip Hannan

Assistante à la production
Lynda Sayer

Merci à

Coordonnatrice des ressources techniques
Wendy Bannister

Traducteurs
Rodrigue Guibord
Ann Hutchison
Jacques Rousseau

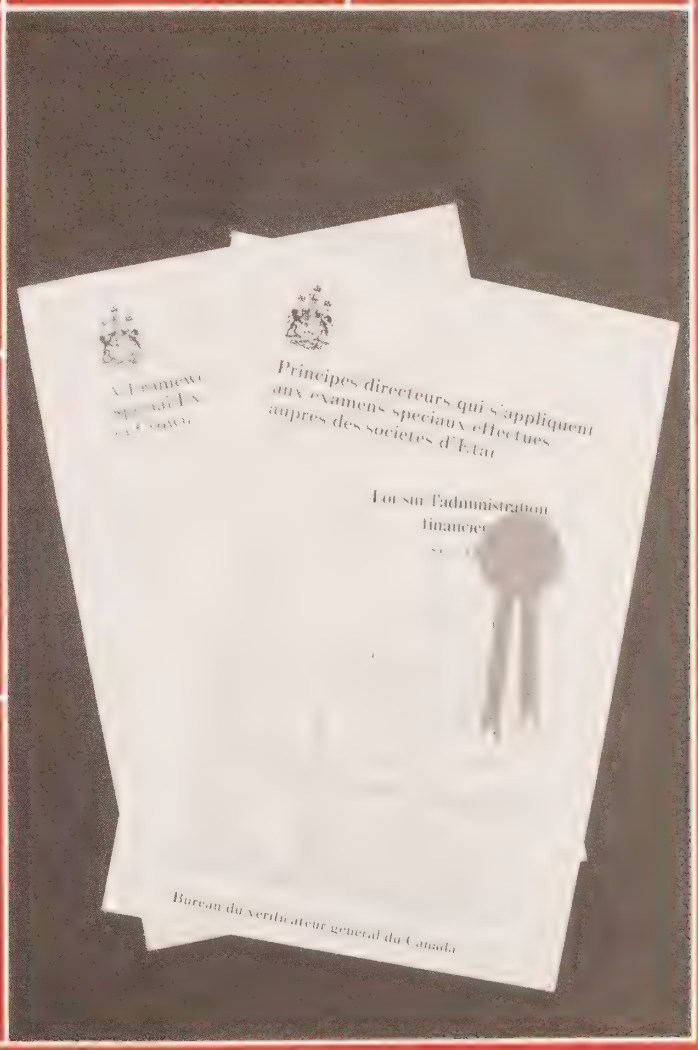
Artistes dessinateurs
Art Routliffe
Judith Whitemarsh
Gisele Wand

Conseillers à la rédaction
Roxanne Bertrand
Pat Forsberg
Maurice Laplante
Suzanne Moorhead
Pierre Roure
Ed Rowe
Gail Thorson

Imprimeur
M.O.M. Printing

Opinions

Bureau du vérificateur général du Canada



Printemps 1988

CA1
AG
-Q13

Opinions

Office of the Auditor General of Canada



Summer 1988

Contents

From the Corner Office 1

Interview: Raymond Dubois Reflects 2
Raymond Dubois discusses the evolution of public service auditing and the management assertion approach, and takes a look at the future.

Speech Highlights: Improving Public Sector Spending Accountability 6
Kenneth Dye spoke at the University of British Columbia on the role of the Auditor General and the accountability process. We present the highlights.

Management Assertions: The Auditor General's Pilot Project 10
The AG's Pilot Project puts management assertions to the test in the Office of the Auditor General. The team comes to grips with the CCAF attributes concept.

International Report: Performance Audit in Cyprus 13
Douglas Timmins and Michael Ryan, sent by United Nations to Cyprus to give comprehensive auditing courses, discover Paradise.

Don't Walk Away from Me: Overcoming Discrimination at the Office of the Auditor General 14
Michael Ryan challenges us to recognize the barriers to employment equity in a variety of situations.

Executive Promotions: Senior Appointments at the OAG 15
The Auditor General announced Executive promotions in March.

Opinions is published every three months by the Reports and Communications Group. Please address all correspondence and changes of mailing labels to:

Opinions, stop 11-13
Office of the Auditor General of Canada
240 Sparks Street, West Tower
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 6 No. 2

Cover
Senior executives recently promoted: (left to right) Nancy Cheng, Tom Hopwood, Raymond L. Foote, Francine D. Bissonnette, John Turnbull, Jim Burrows, Scott Milne and Maria Barrados.

Opinions

Principal
John Zegers

Editor
Diane Vachon

Associate Editor
Marnie Johnstone

Photographer
Philip Hannan

Production Assistant
Lynda Sayer

Special thanks to

Electronic Resources Co-ordinator
Wendy Bannister

Translators
Rodrigue Guibord
Ann Hutchison
Jacques Rousseau

Editorial Advisers
Pat Forsberg
Pierre Roure
Ed Rowe
Marion Smith
Gail Thorson

Printer
M.O.M. Printing

From the Corner Office



When the annual Report of the Auditor General was tabled in the House of Commons on 27 October 1987, not only were printed copies of the Report immediately available to Members of Parliament in both official languages; simultaneously, videotaped presentations on six of the audits were placed on Parliament's OASIS video-computer system, thus providing MPs with instant visual access to the highlights of those audits.

The previous year we had prepared one video – of our 1986 comprehensive audit of Veterans Affairs – as a pilot project, which we screened for members of the Public Accounts Committee. They were of the view that it was a worthwhile approach, and encouraged me to produce the six that are now available to Members of Parliament.

These annual Report videos are another response to a challenge that is implicit in the very nature of comprehensive auditing – the challenge of communicating the results of the audit to those who need to know about them. For the Office of the Auditor General, our primary audience is Parliament. But others are also interested in what our audits have uncovered: the government itself, the media and, not least, the taxpayers of Canada who have provided the dollars that the government spends. Our continuing task is, therefore, to communicate the meaning of our auditing in a manner that is clear and concise.

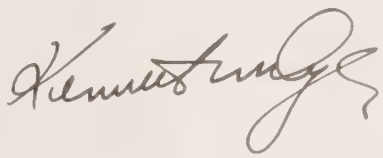
It's relatively easy for specialists – whether they are physicists, engineers, psychiatrists or accountants – to convey their ideas to other specialists in the same field, who understand the technical terms and jargon that belong to each sphere of knowledge in our day. It's much more difficult to take those same ideas and convey them to a non-specialist audience. That's what we have to do each year in our annual Report.

At the Office of the Auditor General, we have devoted a great deal of effort and experimentation in trying to improve the way we communicate the results of our audits to Members of Parliament – and to our other audiences – in words, symbols, graphics and photos that convey a clear message. Our video presentations are another attempt at getting that message across.

I hope they are extensively used, and found useful. Ideally parliamentarians due to attend a Public Accounts Committee meeting related to the audit – or another parliamentary committee meeting or indeed a debate in the House or the Senate related to the department or program we have audited – would access the video prior to the hearing, to update themselves on our findings and recommendations.

We will be monitoring the number of times the videos are viewed. To date those results are disappointing. I hope that this is only because the videos are new, and that when MPs become more familiar with their existence, the videos will be accessed more often. Meanwhile we will go on exploring other new ways of communicating the purpose and results of our auditing.

For audits only have value when their message is understood and acted on.



Kenneth M. Dye, FCA

Raymond Dubois Reflects

In our last edition we reported that Deputy Auditor General Raymond Dubois had been made a Fellow of l'Ordre des comptables agréés du Québec. In March, Raymond received the same honour from Ontario, becoming a Fellow of the Institute of Chartered Accountants of Ontario.

It seemed an opportune time to get Raymond's views on the development of legislative auditing during his years at the Office of the Auditor General of Canada (OAG). So Reports and Communications Group Principals Desmond Kimmitt and John Zegers sought an interview with him. In slightly shortened and edited form, the following article recounts what Raymond had to say.

Desmond Kimmitt: Raymond, first of all our congratulations on your twice being made a Fellow. Your FCAs undoubtedly reflect your broad contribution to the accounting and auditing profession, especially of course in the public sector. For example, your work with legislative auditing in the Yukon and Northwest Territories is destined to be of permanent significance.

However, most important of all is the fact that you have had a leadership role in the Office of the Auditor General of Canada throughout the whole period of the development of comprehensive auditing. You helped shape the 1977 Auditor General Act, with its pioneering value-for-money provisions. As Deputy Auditor General you have applied the new audit mandate in the departments of government and have seen its concepts extended to Crown corporations, and to municipalities, universities, hospitals, and the private sector. This new broad-scope audit is now acknowledged throughout the world of auditing.

It must have been exciting to be a part of this whole development. Have you some overall reflections on why and how comprehensive auditing came into existence, and has so relatively quickly become widely accepted?

Improved Accountability

Raymond Dubois: I have been reflecting on the answer to that since you let me preview your questions. A lot of it had to do with the tenacity of then Auditor General Jim Macdonell. He pressed the President of the Treasury Board at that time to get the kind of Auditor General Act he wanted.

The more fundamental reason, from my point of view, was that this whole issue – the new Act, the mandate including value for money – deals with accountability. And politicians can't really argue against that. Ask politicians what they think about the need for accountability by those who manage public funds; they have to agree with the principle. So once Jim Macdonell had put it on the table, it had to go forward. You can't fight against better accountability.

Desmond Kimmitt: But why the change at that particular time? Accountability had always been an issue. What was so different in the mid-1970s?

Raymond Dubois: The pressure had been building up for a long time. Watson Sellar (Editor's note: Canada's Auditor General from 1940 to 1959) started pressing for improved value for money, although they used a variety of different names for it at that time. Then Maxwell Henderson (Auditor General, 1960 to 1973) went after specific issues of waste and extravagance. His approach created a negative tone with the Government.

When Jim Macdonell became Auditor General, the Government felt it had to make peace. You can't fight two successive auditors general, because taxpayers see the Auditor General as their defender. So Jim Macdonell had room to bargain. But you have to give credit to Maxwell Henderson for giving this Office its high public profile.

But there were other things going on. Proposition 13 in California was receiving wide publicity. Taxpayers were fighting back. The public was demanding better answers on how their money was being spent. It all fitted into a pattern. Accountability was an issue.

There was also the impact of our Financial Management and Control Study. We had demonstrated that the Government's control over public funds and its financial management of programs were totally inadequate. That had got everyone nervous. The Government itself was anxious to have improved accountability. So we got our Act.

John Zegers: The Office of the Auditor General's primary client is Parliament. In what ways has comprehensive auditing served Parliament and helped MPs?



Raymond Dubois, Deputy Auditor General, answers a question asked by Desmond Kimmitt, Principal, Reports and Communications Group.

Serving Parliament

Raymond Dubois: It's taken time. Our initial involvement with comprehensive auditing was heavily systems-oriented. The work was important, but it was difficult for MPs to absorb all the information. But they did react in global terms to our major studies; and that got the ball rolling.

Where we have really been helping Members of Parliament is with our more recent approach of auditing specific programs and activities. Major capital projects are a good illustration. MPs understand the principles involved and grasp the nature of the problems we identify.

But, as I say, it has all taken time. It's like a wave. We are back to your first question. The wave of improved accountability becomes the wave of looking at the systems failures that brought about the demand for better accountability. And that in turn becomes the present wave, where we are identifying the specific results of those failures.

When you step back, you see that everything that's happened is part of a logical, ongoing process.

But you also have to recognize that we are only one player in the system. Let me use an analogy. You know those circus performers who balance revolving pies on the top of a pole. I think the whole parliamentary system is like that. It has to go on moving. But it also has to remain balanced. We provide one impetus in keeping things moving. But our work has to be balanced by others in the system. The Office of the Comptroller General is another weight providing balance. So are parliamentary committees. If we play our part well, those others can be stronger players in the accountability process. We shouldn't expand into their area or try to do their job for them. We are one piece in a total system, and if we are doing what we are meant to be doing, then we are helping MPs to serve the taxpayers they represent.

Desmond Kimmitt. You have begun to provide an answer to this question already. But let me ask it nonetheless. Value-for-money auditing at the Office of the Auditor General has obviously evolved and changed over the years. A major change has been to move away from systems-based auditing, and to focus more on specific programs. Why have we done this, and what are the advantages?

Results Oriented

Raymond Dubois: Much of the impetus came from members of the Public Accounts Committee. They were impressed by our high level observations, but they began to ask us for down-to-earth illustrations of what we were talking about in our annual Report chapters. They wanted examples Now that's not the only reason we moved from systems-based auditing to results-oriented auditing; nor have we come up with a beautiful, clear, perfect definition of what we mean by results-based auditing. But the fundamental concept is clear. Our audits look at programs and activities that are independently managed within the huge entities called government departments. We concentrate on the results coming out of those activities. That's our prime interest. It doesn't mean that we no longer audit systems. But if we begin by looking at results and those results are relatively good and meet the objectives of the program, then we can limit our audit work with the management and financial systems. If the results are not proper, then we go back and perform a full systems audit to try and find the cause of the problems.

Another thing that prompted the change was that we discovered that it was possible to have a beautiful system, but the program results were not as good as they should be.

Results-oriented auditing tends to produce examples of problems. And examples have a way of allowing people to understand the underlying issues very quickly. We have to recognize that MPs are busy people. They haven't time for what seem like theoretical documents. But they are very experienced in dealing rapidly with specific problems. And once their interest is aroused, they are prepared to follow up on the issue.

Specific government activities are close to the interest of Members of Parliament. They are concerned about the service of departments to individual taxpayers, individual constituents And their concern translates into good questions and reports containing strong recommendations from the Public Accounts Committee to the House of Commons.

John Zegers: The present Auditor General, Ken Dye, hasn't been afraid to say positive things in his annual Reports. Some segments of the media have questioned this approach and have told him that his business is only to report things that have gone wrong. Based on your long experience with the Office, how do you yourself feel about balancing many of the negative findings in our Reports with acknowledgements of programs that are working well?

Positive Observations

Raymond Dubois: I will give you a short answer. We must make a stronger effort to be fair. I really believe that as an Office we have to understand that the



John Zegers, Principal, Reports and Communications Group, asks Raymond Dubois how comprehensive auditing serves Parliament and MPs.



Raymond Dubois

annual Report is by its nature not a balanced document. It tells of problems, of things that have gone wrong. The media picks up on that aspect, and reinforces it. The impression comes across that everything is bad.

Our Act requires us to report negatively. So there is a built-in unfairness to the system. I firmly believe we should always do our best to try to report in such a way as to try and balance that unfairness.

Public servant bashing is a popular sport with the media. There's also a collegiality among journalists. For instance, if one of them were to write something positive about public servants, I'm pretty sure he'd suffer gibes from his colleagues. "Who bought you off?" – that kind of thing. We should try to offset that tendency to emphasize the negative observations in our Reports.

Balance doesn't mean putting in one good thing for one bad thing. It does mean that if we scope something out of our audits because our preliminary auditing reveals that the program looks good, then we should say so. It also means that if we observe something positive we should report it.

In a 600-page report, balance will never mean that you have 300 positive pages and 300 negative pages. That's not the way it works. It only takes one paragraph to say a program is positive. It takes 15 to report how and why a program is poorly managed. A positive statement usually doesn't raise questions. The negative statement needs to state all the evidence. So the tone of the annual Report will always seem negative

John Zegers But in your years with the Office, have you seen a shift towards a more positive tone?

Raymond Dubois: We are encouraging people to report positive things. But you have to find them to report them. One can argue that, especially recently, there have been more positive findings. For instance, our last year's Financial Management and Control Study found that the government now has systems and procedures that provide essential financial controls. It would have been impossible to report that ten years ago. There's been a lot of progress, and we reported it in 1987. It is something we should regularly do, as audit professionals. I believe that all our auditors are aware that they should be on the lookout for positive things. I think that when one reads recent annual Reports, there's more balance, more that is positive.

Desmond Kimmitt. The 1975 Report of the Independent Review Committee on the Office of the Auditor General (the Wilson Report), which laid the groundwork for the 1977 Auditor General Act, emphasized that one difference between the government auditor and the private sector auditor is that the government auditor is expected to provide certain types of information directly to the legislature, and not merely verify information provided by the government.

Quite recent developments in comprehensive auditing – notably the 1987 study on "Effectiveness" by the Canadian Comprehensive Auditing Foundation (CCAF) – lean toward restricting the public sector auditor to attesting to the information provided by the government.

Why are we seeing this new emphasis? And do you think this concept will, in practice, tell MPs what they need to know?

Management Assertions

Raymond Dubois: You are talking about management assertions. In financial auditing, there are very strict rules about what management must include in its statements. The auditor then verifies and attests to that information. It's a system that's worked well throughout the world for many years; though, recently, this system which the accounting profession heavily relies on has been taking a beating. The public is becoming more aware that the auditor's statement contains important limitations.

The proposal you are asking about involves extending the management assertions concept to value-for-money auditing. In theory, it makes sense.

My problem with it is that I cannot imagine a government department coming out with management assertions that are even close to a complete statement of reality. The political pressures against it are enormous. The tendency will always be to leave things out and present a rosier picture than it really is.

The management assertions approach for value for money may prove to be good. It may well work in other contexts. I have to agree with what is said in the Canadian Comprehensive Auditing Foundation Study on Effectiveness. But after reading it, I say to myself that I won't be around for this one. I personally don't think it will ever happen in the federal government context.

Desmond Kimmitt: But you may well be around. If the auditing profession as a whole believes that management assertions is the path of the future for value-for-money auditing, is it not quite likely that the next Auditor General will be an advocate of the approach? That will be in three years' time.

Raymond Dubois: I can't have made myself clear. The current Auditor General, Ken Dye, believes in the management assertions concept. Most probably the next one will believe in the



Raymond Dubois: "MPs are very experienced in dealing rapidly with specific problems."

concept. You can't argue against the theory. However, the fundamental responsibility for producing management assertions that will be auditable is in the hands of the managers. That's what I think will not happen. Once management assertions exist that come reasonably close to reality, then we will no longer have to bring independent information to the attention of MPs. But we have a long, long way to go before we reach that point.

Desmond Kimmitt: Then you don't feel there's any danger that, by adopting the management assertions concept prematurely, a future Auditor General could be faced by a Public Accounts Committee questioning some aspect of the annual Report – and the Auditor General replies: "But you misunderstand the role of an auditor. The auditor cannot be expected to look at everything that's happening in a department. What we do is to examine the information provided by the department, and if the information looks credible, we stop there." That's what seems to have happened in the case of the financial audit difficulties you referred to earlier, and that in turn has raised the issue of the so-called 'expectations gap' about what auditors really do. Could we reach a point where we have an 'expectations gap' in regard to our legislative auditing?

Raymond Dubois: That's a good point. There may well be risks in adopting the management assertions route for value for money. But I don't think it's a risk here. The Auditor General has significant independence. In our own financial auditing, the Auditor General has never backed off from expressing a clear and firm opinion and qualifying financial statements whenever necessary. That has been demonstrated over many years. The Office will make very sure it never gives a clean opinion on management assertions that are inadequate.

John Zegers: Comprehensive auditing is still evolving. What do you see as its major thrusts over, say, the next five years?

Toward the Future

Raymond Dubois: It's not an easy question. Who can tell what the future will bring? I think that comprehensive auditing will continue to evolve. Our own program-oriented approach is new. What we have to recognize is that the total system reacts over a period of time to the results of our audits. Our next cycle of auditing can then involve a different approach and examine other aspects, and this in turn creates a new cycle of developments. So things are always moving, evolving.

We've been talking a lot recently about making our audits more cost effective. I'm not sure I like the term. People tend to focus on the cost aspect and they forget about the effectiveness; and naturally one wants the most economic audits possible. But if comprehensive auditing is to evolve, we must go for more thoughtful audits, for better quality, with more depth. Improved productivity means all of that, not just aiming for least cost.

I go back to what I said about seeking more balanced Reports. That requires not only a different approach to reporting; it also affects our auditing. It means we must look carefully at the total context in which a department's programs operate. Our auditors have to exercise common sense. We must be practical in our observations and recommendations. Our people must begin to enlarge their way of thinking. It's not something you can add on. It comes with experience in the kind of auditing we do. It's something that has to evolve in the very nature of people. It's getting thought processes to change, for auditors to think differently. It takes time. Value-for-money auditing is challenging auditors' whole way of looking at things. That's probably the biggest factor that will shape the future of comprehensive auditing.

Special Lectures

Improving Public Sector Spending Accountability

By Kenneth M. Dye

Auditor General of Canada, Kenneth Dye, accepted the invitation to give the Clyne Lectures at the University of British Columbia in March 1988. The following is a substantial portion of what Ken Dye said on that occasion. He reflects on his role as Auditor General, on the importance of accountability, and on the federal deficit. He concludes by looking at factors that could improve the accountability process.

It's a great pleasure, and an honour for me, to have been chosen to present the Clyne Lectures for 1988. I'm especially proud, as a native of Vancouver and a former UBC student, to return here, under such distinguished auspices.

Like Mr. Clyne, I worked for most of my adult years in British Columbia, until my present appointment. When Mr. Trudeau invited me to Ottawa seven years ago, I had the conventional wisdom about the public sector. There's no bottom line in government, I was told. There's little discipline to make sure that public funds are being spent wisely, and on programs that are effective.

Well, I've since learned that there are many bottom lines in the public service. Most of these aren't related to balance sheets.

Of course, as Auditor General, I do see a lot of figures, statistics and financial

information of all sorts. But my principal preoccupation is accountability: the accountability to Parliament by the government of the day and by the public service, for the way in which they handle your tax dollars. When I travel across Canada, I often get asked the question: Just how accountable is the public service, and the government as a whole? This evening, I'll be giving you some of my impressions.

I also want to tell you a little bit about how my Office plays its part. And I also want to express my view that decision-makers should understand the reasons for the federal deficit, and its implications.

Comprehensive Auditing Plays its Part

My predecessor as Auditor General, James J. Macdonell said on one occasion that:

> *"It's one thing to choose a course of action for reasons of public policy, knowing that it's neither the most economical nor the most efficient. It's another thing not to have complete and reliable information on which to base a decision. The latter is something no government can afford".*

Jim Macdonell took up the challenge of putting the 1977 Auditor General Act into practice in a constructive, professional and consistent fashion. He saw that what was needed was a methodology that would serve the interests of Parliament by reflecting the new state of accountability.

Comprehensive auditing was the name given to the methodology, developed in the late 1970s to implement the new mandate. Comprehensive auditing, for the first time, integrated value-for-money assessments with compliance with authority and financial statement auditing.

Where is comprehensive auditing today, after a decade of experience?

I won't try to claim that comprehensive auditing is perfect, or that it's fully developed. Ten years is a very short time in the evolution of a professional discipline, and even shorter in the history of parliamentary institutions. We continue to evolve; so does the accountability relationship we support, and our role in it.

There Has Been Progress

In the decade since the Act was passed, significant changes have occurred in the accountability and management structures and processes of government. Our audit reports and suggestions have pointed out opportunities for management to achieve improvements and savings. These savings exceed the budget of my Office many-fold. More importantly perhaps, comprehensive auditing has been a catalyst for many government-wide initiatives to improve accountability and control of the public purse.

They include:

- setting up the Office of the Comptroller General and strengthening the internal audit function;
- establishing and maintaining the program evaluation function across government;
- gaining control over cash. Better cash management will save taxpayers $1.2 billion from 1984 to 1991;
- revising the Estimates and information supporting spending requests; and
- improving accountability and control legislation for Crown corporations.

This new attention and concern about controlling the public purse was reflected in my last annual Report to Parliament. The central theme of that report was a major study of financial control and management in the federal government. We decided to look at this area to see what changes had taken place since Jim Macdonell set the reform process in motion in the mid-70s. We found, for example, that in the area of financial control, the major defects in financial *controls* had been overcome. The government now has the systems and procedures which provide essential financial controls.

But Problems Persist

Financial *management*, however, is another story. I wasn't able to report that decision-makers, the public servants and the politicians, were managing these control mechanisms effectively.

Controls are easy to create and set up. Good financial management, on the other hand, is harder to achieve.

What are the shortcomings in financial management?

- First, we found a massive amount of financial data in governmental accounting systems. But not much of it is helpful for managers.
- Managers seldom have at hand the financial information they need to ensure that their programs are providing value for money. No cost information, few performance indicators.
- We found that departmental budgeting, for the most part, is still a process of allocating resources based roughly on what programs contained in previous years.
- We weren't able to find many ongoing measures of effectiveness We believe that the process of program evaluation in the federal administration has slowed down.
- Measures of efficiency, for the most part, are either not in place or they're inadequate or they're not being used to increase efficiency.
- We found that few managers are held to account on the basis of the efficiency or cost effectiveness of their operations.
- We found that as long as managers stay within their overall budget allocations, they're seldom challenged on the costs of programs.
- And finally, the information Members of Parliament get about government programs doesn't tell the MPs how well the programs are working or how well resources have been used.

That's a pretty sad picture. However, I'm encouraged by the fact that the Public Accounts Committee of the House of Commons has given priority to looking at the situation. The Committee

has been holding a series of hearings over the past several weeks. Hopefully, it'll have recommendations on how to resolve some of these problems.

Deficit Implications

I want to turn now to another important and quite different issue in my annual Report. It's an issue that's linked to the state of financial control and management. I'm referring to information on the federal deficit and its implications.

Over the past decade, the federal deficit has come to represent one of the most visible symbols of government financial performance. I'm concerned, however, that Members of Parliament receive very little information about the deficit. They aren't able to understand the reasons for our federal deficits and their downstream implications.

You may wonder why this subject is of interest to me.

I feel that today's auditors can't confine themselves to just looking at symptoms. We have to probe for causes. It's not enough to ensure that the numbers are correct; we should be asking the meaning of those numbers. This was made clear by the inquiry into the collapse of the Canadian Commercial Bank and the Northland Bank.

Auditors can't confine themselves to just looking at symptoms.

Auditors have a responsibility to step back and exercise their professional judgement with the fullest possible understanding of the total environment in which financial and management decisions are being made. My view, as Auditor General, is that those who make decisions about government expenditures cannot be oblivious to the extent and nature of Canada's deficit and debt. We all have a responsibility to understand more about the deficit and its meaning.

Government programs do have a tendency to develop a life of their own. When Members of Parliament approve a new project, it's a political fact of life that they are in effect committing funds not only for the current year but for several or many years to come. The cost of any program is liable to be increased by the borrowing cost of the funds involved. As with an individual, so it is with a nation; if we're already in debt, each new purchase eventually costs us more than if we had cash in hand.

It's possible to foresee a scenario where the government of the day might find itself increasingly restricted in undertaking urgently required programs. It might be a bit too pessimistic to suggest that past commitments and escalating debt charges eventually will prevent a future government from governing in any real sense. But I think we have a long way to go before we can be sure that such a scenario can never take place.

What we discovered in our study is that better financial management and controls can have an impact on the $30 billions or so that we spend each year to service the public debt.

Let's suppose that over the ten years since Jim Macdonell's review, better financial management and control systems allowed the government to save $100 million a year That's less than one tenth of one percent of the federal budget. If such savings translated into less borrowing, the outstanding government debt last year would have been about $1.8 billion lower than it would otherwise have been. This breaks down into a billion dollars in reduced costs and $800 million in accumulated interest savings. It also has an impact on the current deficit. It would have been lower by $270 million, $100 millions of direct savings and an additional $170 millions from savings in interest. Continuing gains would also be realized in the future.

Therefore, even relatively modest improvements in government operations can have a significant and lasting impact on the federal deficit.

PAC, Parliament, and Effectiveness

As I've mentioned, important initiatives have been carried out to improve financial management and control. A climate is being built in Ottawa where cost consciousness is a reality. I want cost to be a word well understood, not a four-letter word seldom spoken.

I've already referred to the very active work of the Public Accounts Committee (PAC). The PAC is Parliament's audit committee. It's the PAC which gets my reports and tries to do something about the problems we identify. The Committee relies on my Office to supply the bulk of the issues it deals with, and we look primarily to this committee for House of Commons support. That support is needed "to overcome departmental resistance to scrutiny and to making changes," as Chairperson Aideen Nicholson puts it.

I want cost to be a word well understood, not a four-letter word seldom spoken.

We report. It's the PAC that has the clout to make departments face up to our recommendations.

Public service management is invited to PAC hearings to explain their actions. They're also asked how they intend to fix the problems. There's been a strong emphasis by the Committee on follow-up and on pinning down target dates for improvements.

I'd also like to mention a big advance in the way government reports to Parliament. It's been perhaps the most significant accountability breakthrough to date: the introduction of an annual spending Estimates document for Parliament, for each department. These documents are designed to state what the department is to accomplish, what it does for the funds it receives and how it has performed. They're called Part III of the Estimates, and they're a credit to the Office of the Comptroller General which introduced them in 1982.

I'll mention another concept for increased public sector accountability which is attracting interest: the study by the Canadian Comprehensive Auditing Foundation on the reporting and auditing of effectiveness. The central thesis of this study is that accountability is more fundamental than audit. It holds that management should do the accountability reporting, with the auditor attesting to its completeness and fairness. More extensive use by

management of assertions on performance, supported by external audit, the study said, will provide a healthier process of public sector accountability.

Would management willingly want to increase its accountability? I believe that it would and should. In the first place, pressure on management for accountability is increasing everywhere. Secondly, if management makes the assertions with the auditor attesting to the fairness of those that are auditable, management should be able to regain some control over the accountability agenda.

Right now my Office does the assessing and reporting on management's critical functions, and management has to react to our reports. And that's the way they've wanted it thus far. It's up to government management. They may well prefer the present system of their day in court with the Public Accounts Committee rather than increasing their own public accountability and clarifying parliamentary expectations of them as managers. The important point is that Parliament must have adequate accountability information. If management doesn't supply it, the legislative auditor should be empowered to do so.

There are some continuing accountability problems.

As Auditor General and a taxpayer, it annoys me when I go to the Public Accounts Committee and hear problems recurring that I had reported on some years earlier. It's frustrating when you see mistakes or lapses repeated after the department in question has already been told about the problem. One reason for this may be the "revolving-door" policy of appointing ministers and their public service deputies and then changing them after only a year or 18 months in the job. You get a lot of re-organizations that way. But you don't get much understanding of problems or issues.

Costs Escalate

Another thing that bothers me is a lack of clarity in program descriptions when funding is being sought from Parliament. In this regard, I recall the words of PAC's



Auditor General Kenneth Dye

Aideen Nicholson, who put it this way:

> *"value-for-money auditing does not say cost is the only criterion in government decisions; it does say the government should know what a program is going to cost before it is launched".*

A classic example of this has been the CF-18 fighter project. This progam, many of you remember, was originally estimated at about five billion dollars. However, we've reported that, if the Armed Forces were to buy additional equipment and weapons the Air Force considers essential, the original cost could be more than doubled. So instead of the $36 million for each plane and associated weapons equipment and spares, the cost could be as high as $72 million per plane. Inflation and changing technology obviously play a part in this. And it's not so much a cost overrun as a failure to clearly define at the start what was needed in the program to make the fighter fully effective.

It annoys me when I hear problems recurring that I had reported on some years earlier.

We feel, for example, that the original cost estimates should have provided for sufficient ammunition for each fighter, and sufficient spares and ground support facilities to see it through its useful life. We told Parliament, in both my 1984 and 1987 Reports, that there were several instances where items that should have been charged to the project, were in fact charged to other budgets.

Don't you think, as taxpayers who are footing the bill, that when your MPs are asked to approve the program, they should be given the full life-cycle cost, where it's reasonable to provide it? I certainly do.

I was encouraged recently to learn that Defence officials say they will, in future, better define the scope and full costs of what will be included in major capital projects. I would hope as well that the lessons learned in the CF-18 project will be remembered; for example, when the government asks Parliament to approve future major expenditures such as that to acquire 12 nuclear submarines.

My Office will be watching events as they unfold. There has to be, I feel, public expectation of government that it will demonstrably learn the lessons of experience, to ensure preventive action for the future.

A Circle of Control

I'll conclude my remarks by looking at some other factors that could improve accountability.

The enactment of the Auditor General Act of 1977 provided an effective, constructive system of legislative audit, with a strong Audit Office. But, is it enough?

To have good external accountability by government, there has to be good accountability within government. You can't have good accountability externally if you don't have good management and financial controls and performance accountability inside government. Legislative audit and a strong Audit Office are vital parts of parliamentary control of the public purse. But it's not the only factor. For the "circle of control" to be complete and tightly drawn, the scrutiny role of MPs has to be strengthened. Your MPs are the key players in holding the government to account.

We have to recognize, however, that there are limits to how effectively parliamentarians can hold to account an army of well-informed public servants who have been around for a long time. It's a struggle that's familiar to those who have enjoyed the "Yes, Minister" television series.

There have been significant developments in Parliament itself. House of Commons committees are flexing new muscles following recent House reforms. However, even taking into account the difference in our political systems, they have nowhere near the level of staff support that you see, for example, in U.S. Congressional committees.

As I indicated at the outset, information disclosure is the essential ingredient of accountability. The public has to be able to know who's accountable to whom, and for what. But it also needs to know who did what, and for what reason. There must be better disclosure so that public accountability can be fairly assigned to the right person.

The scrutiny role of MPs has to be strengthened.

There also remains another missing ingredient in Parliament's ability to evaluate government spending. MPs get a wide range of information on expenditures from the Audit Office after they occur. But they get much less information on proposed expenditures. Our political masters, who have the major responsibility for the public purse, have to be candid and informative when they seek funds from Parliament. This is especially so for the policy objectives for programs. There should be no hidden agendas and Parliament should also be fully informed about the costs of alternatives, short- and long-term.

In the course of this lecture, I've tried to shed some light on present and possibly future means of parliamentary control of the public purse. One hundred years from now, when future historians look into the mirror of history, what will they see?

I hope that they'll see reflected vital Parliamentary processes, well served by the Auditor General. That's what I intend to ensure, within the authority granted to me, for the remainder of my term. It took a long time for Parliament's sovereignty and control over the public purse to be established. It shouldn't be taken for granted. Only constant vigilance will preserve it.



The Auditor General's Pilot Project

by Henry McCandless, Principal, Professional Practices Group

> *A management assertion is an explicit statement by management about its performance, designed to serve an accountability relationship. It can refer to one or more areas of performance and can cover intended accomplishments as well as results and the means of achieving objectives (systems, practices and controls). Management communicates assertions through financial statements and narrative reports, such as reports to boards of directors, annual reports to shareholders or the government's departmental Estimates for Parliament.*

In his keynote speech to the Canadian Comprehensive Auditing Foundation (CCAF) Conference in December 1986, Auditor General Kenneth Dye supported the Foundation's call for greater use of management assertions to improve accountability in the public sector.

The notion of management assertions has been around a long time – asset values on a balance sheet are one example of a management assertion. But the idea of comprehensive, formalized assertions by management on its performance has been given a boost by the latest research study of the CCAF. As a means of support for the study, and to assess the usefulness of assertions for management, Mr. Dye decided to test the concept within the Office.

The CCAF Study

In 1987 the Canadian Comprehensive Auditing Foundation published a major research study, *Effectiveness Reporting and Auditing in the Public Sector.* It was in response to the 1984 amended legislation for Crown corporations and the growing awareness of the problems facing management and the comprehensive auditor in reporting on effectiveness. When the Foundation issued an exposure draft in March 1986, our Office was an influential reviewer

The Canadian Institute of Chartered Accountants and the Society of Management Accountants of Canada (SMAC) thought the study sufficiently important to distribute the summary report to their members. Don Yeomans, Chairman of the SMAC's Value-for-Money Management Committee, said, "It's a report more about management accounting than auditing."

With the other requests to the CCAF for copies, the summary report is now in the hands of nearly 100,000 public and private sector auditors and managers and members of governing bodies of organizations such as hospitals and municipalities.

What did it have to say?

- Effectiveness should be interpreted broadly, rather than narrowly

- Accountability will be improved if managements make assertions (the CCAF uses the term representations)



Bill Woodley and Ron Warme



David Marshall explains the problem of making choices.

to governing bodies on the key areas of their responsibilities. The CCAF suggested 12 such areas, calling them "attributes of effectiveness".

- The external auditor's proper role should be to attest to whether accountability assertions by management are complete and fairly stated.

The quality of the accountability relationship is paramount. Audit should serve that relationship, not be part of it. In chairing the opening plenary session of the 1987 CCAF annual conference on the theme of accountability, Alan Dilworth, Chairman of Touche Ross, stressed that the auditor should stand outside the accountability relationship.

But the external auditor is a necessary part of the total system of accountability. For example, in legislative audit the auditor may have to supply important accountability information to the legislature if management doesn't. There may be a legislative requirement to supply certain audit information. But the accountability relationship is healthiest if management does the accountability reporting first, and well. For that, management needs a logical framework. The CCAF study proposes one.

"I Think We're On To Something"

As CEO of the Audit Office, the Auditor General sees potential advantages to the use of management assertions in the Office and sees their potential for improving his own external accountability reporting to the House of Commons. He asked that a pilot project be launched in the Office. Thus the main objectives for the pilot: to assess the usefulness in the OAG of the concept of assertions and the CCAF's 12 attributes of effectiveness, and to see if management assertions from the Principal level up can provide a useful base for the AG's external accountability reporting to the House of Commons through the OAG's Part III Estimates. In encouraging departments, agencies and Crown corporations to develop assertions we should understand the problems they will face in developing complete and fair assertions.

The Pilot Group

Deputy Auditor General Ron Warme, Assistant Auditor General David Marshall and Assistant Auditor General Ron Thompson volunteered their groups to form the Office pilot group. It is co-ordinated by Henry McCandless with the secretarial support of Yvonne Joly, Professional Practices.

The pilot group represents a good cross-section of the Office's work: entity audit (Bill Woodley, Energy, Mines and Resources Principal); government-wide audit (John Cooper, EDP Value for Money Principal); Public Accounts and Part IIIs audit (Ron Thompson's group – Principals John Adshead, Martin Wickham and John Rutherford); computer technology support (Principal Larry Duff's and Director Bart Burron's groups); audit functional responsibility roles (John Cooper's and Ron Thompson's groups);



Ron Thompson discusses mandate.



Larry Meyers questions a point.

international work (Ron Thompson's IFAC support to the AG); and all divisions of Ron Warme's Administration Branch. Also a member of the pilot group is Larry Meyers, Deputy AG Audit Operations for David Marshall's and Ron Thompson's groups.

Two audit firm partners are helping the pilot as consultants: Bill Bradshaw, partner of Touche Ross, and Pat Lafferty, partner of Coopers & Lybrand Each has played a leading role in the comprehensive auditing community in developing concepts and practices related to management assertions

After the pilot, the Executive Committee will decide on Office-wide application. At the time of writing, the pilot group had reached the stage of reviewing participants' management assertions and developing Office-level assertions for the Auditor General as chief executive officer.

Our Experience to Date

Participants started with the CCAF study and summary report and the OAG Discussion Paper on management assertions. Assertions "roll up" from the Principal or equivalent manager level for the most important areas of responsibility. In the pilot we are using and assessing the CCAF's 12 attributes.

The work of others has helped the OAG's own pilot. Canadian National and Canada Mortgage and Housing Corporation, two major Crown corporations, are developing management assertions as a basis for external audit under the Special Examinations requirement of the 1984

amendment to the Financial Administration Act. Staff of both corporations were generous with information and advice.

CN Comptroller Stuart Thomas and CN's assertions co-ordinator George Keller took time from their peak year-end financial statement work to be interviewed. Francis Cameron, director of the CMHC assertions project, and Partner Colin Potts of Deloitte, Haskins and Sells, the special examiner, discussed the CMHC approach with us. Fran Cameron joined in a working meeting of our pilot group to describe CMHC's experience and to share her own enthusiasm for the assertions approach.



David Marshall, John Cooper, Tom Koplyay and Bill Bradshaw (foreground)

We are experimenting in the structure and approach. In David Marshall's group, assertions have been drafted by Bart Burron, John Cooper, Larry Duff and Bill Woodley for incorporation by David Marshall in his own assertions up to the AG level. In Ron Thompson's group the assertions start at the AAG level, from initial input from the group's Principals, and are drafted by the group's management assertions co-ordinator, Director Tom Koplyay. In Administration the assertions are developed at the Deputy AG Level from input across the Branch. Pilot group members are Principals Bill Beaudoin and Jim Burrows and Director Wayne Gilmour.

CMHC's experience with the concept of critical success factors and results statements has been influential in the OAG's approach. We are using a framework of:

- mission statement: the AG's 1983 mission statement and the OAG program objective statement in our Part III Estimates;
- critical sub-objectives needed to achieve main objectives; and
- critical processes needed to achieve the sub-objectives.

The Canadian Comprehensive Auditing Foundation's Twelve Attributes of Effectiveness

The CCAF has proposed the following attributes as the basis for making representations on effectiveness:

- *management direction:* the extent to which the objectives of an organization, its component programs or lines of business, and its employees, are clear, well-integrated and understood, and appropriately reflected in the organization's plans, structure, delegations of authority and decision-making processes
- *relevance:* the extent to which a program or line of business continues to make sense in regard to the problems or conditions to which it is intended to respond
- *appropriateness:* the extent to which the design of a program or its major components, and the level of effort being made, are logical in light of the specific objectives to be achieved
- *achievement of intended results:* the extent to which goals and objectives have been realized
- *acceptance:* the extent to which the constituencies or customers for whom a program or line of business is designed judge it to be satisfactory
- *secondary impacts:* the extent to which other significant consequences, either intended or unintended and either positive or negative, have occurred
- *costs and productivity:* the relationships among costs, inputs and outputs
- *responsiveness:* an organization's ability to adapt to changes in such factors as markets, competition, available funding or technology
- *financial results:* the matching of, and the accounting for, revenues and costs and the accounting for and valuation costs of assets, liabilities and equity
- *working environment:* the extent to which the organization provides an appropriate work atmosphere for its employees, provides appropriate opportunities for development and achievement, and promotes commitment, initiative and safety
- *protection of assets:* the extent to which important assets – such as sources of supply, valuable property, key personnel, agreements, and important records or information – are safeguarded so that the organization is protected from the danger of losses that could threaten its success, credibility, continuity and, perhaps, its very existence
- *monitoring and reporting:* the extent to which key matters pertaining to performance and organizational strength are identified, reported, and carefully monitored

Learning

The CCAF's 12 attributes tie in with objectives-based assertions in helping to ensure that no critical objectives or processes are overlooked. As generic areas of management responsibility they can be used at any level but seem to be developed most usefully at the corporate level to ensure the completeness of assertions. In our most recent meeting we reviewed the OAG's operations specifically in terms of the CCAF's 12 attributes.

Team members have found what we expected – drafting assertions isn't easy. But in the pilot we are not striving for perfection, and team members have benefited from our consultants' knowledge and from reviewing each other's efforts and exchanging views.

Coming to grips with assertions has been a useful learning experience for participants by helping us to clarify our responsibilities as managers and the means of accomplishing our objectives. The process clarifies expectations and important accountability relationships. For example, shared responsibilities present an interesting problem for accountability in any organization. Who should make the assertion? How should external constraints on managers be dealt with? Can assertions be developed adequately by a bottom-up process?



Pat Lafferty explains an effectiveness attribute.

The participants' wind-up meeting will assess the pilot and ensure that we capture the learning for office-wide application. We have enjoyed a high level of enthusiasm for the project and interest in its potential outcomes. As Auditor General Ken Dye puts it: "I think we're on to something."

Performance Audit in Cyprus

by Douglas Timmins, Principal
and Michael Ryan, Director

Two OAG staff members, Principal Douglas Timmins and Director Michael Ryan were sent as consultants to the Audit Office of the Republic of Cyprus. What follows is an account of their work in Cyprus, followed by excerpts from Mike Ryan's journal describing some of their non-audit activities and his own impressions of the country and its people.

The word "foreigner" does not exist in the Greek language; the word Greek Cypriots use is "guest". This helps to explain the hospitality accorded to the ambassadors of comprehensive audit sent from our Office as consultants to the Audit Office of the Republic of Cyprus. Principal Douglas Timmins, his wife Kristen and Director Michael Ryan have fond memories of the warm and friendly welcome they received everywhere. The pattern was set by the Auditor General, Theophilos A. Theophilou and followed by everyone in the Audit Office.

Performance Audit Consultancy

It was Douglas Timmins' second consultancy visit to the Republic. The visits have been funded under the United Nations Technical Development contract and are designed to foster the development of performance audit in Cyprus. The Audit Office conducts audits of the activities of governmental agencies ranging from national institutions to municipalities and has recently initiated performance or comprehensive audit. During his first visit, Douglas assisted in developing plans for a performance audit of maintenance and repairs of government buildings. He had assisted in revising the Audit Office's report on its first performance audit on the management of machinery. The advisory role includes advice on planning, implementation and reporting on the maintenance audit. He also assisted in identifying training needs.

Performance Audit Courses

Michael and Douglas presented three courses during their June visit. The subjects these covered were comprehensive audit fundamentals, conducting comprehensive audits, and managing comprehensive audits.

The courses took advantage of the ongoing performance audit on maintenance by integrating it into the course material. The 18 participants in the course identified the potential findings coming from the survey work, developed audit criteria, and developed audit programs for each of the projects of the performance audit.

As a result, the Audit Office now has 18 management level personnel who have gone through the implementation planning process for an actual performance audit. These in turn can pass that knowledge on to their juniors In addition, Savvas Protopapas, a Senior Principal, played an important part in delivering the courses and will now be responsible for offering them to other staff members in future in a combination of English and Greek.

There was another dimension to the Canadian mission. Douglas Timmins installed our Office's IDEA software on the Cyprus Audit Office computer. Three weeks of computer training courses were later provided by Guy Dumas of our Office. Resources saved by using the automated sampling program are expected to free personnel for future performance audits.

Field Work – Diary of an Exploration

When Savvas Protopapas told us that Cyprus is as close to Paradise as anyone can find, as true auditors we set out to verify his claim. To do this, we had to see as much of the island as we could in our time there. When the opportunity came to join Deputy Auditor General Spyros Christou and his wife Chryso on a field audit of



Theophilos A. Theophilou, Auditor General of the Republic of Cyprus opens Performance Audit Course. Left to right: Deputy Auditor General Spyros Christou, Andreas Skoedis and Savvas Protopapas of the Audit Office; Douglas Timmins; Auditor General of the Republic, Theophilos A. Theophilou; and Michael Ryan.



Sampling Cypriot hospitality we find (left to right): Michael Ryan; Kristen Timmins; Lella Theophilou, wife of the Auditor General; Chryso Christou, wife of the Deputy Auditor General; Spyros Christou, Deputy Auditor General; Savvas Protopapas of the Audit Office and Theophilos A. Theophilou, Auditor General of the Republic.

forestry stations, and of the municipality of Kampos in the Trodoos mountains, we eagerly went along.

We were taken into the cool, refreshing mountains and shown the major reforestation programs there. Kampos is a village nestled in a valley, its white houses accented by blossoming bougainvillaea and its residents more typical of centuries past than of today. We passed an alpine ski hill (we felt at home visualizing snow in the mountains), the monastery of Kykko, and the burial place of Archbishop Makarios III.

It was lovely, but we couldn't verify the Paradise claim until we had seen more. Thus, we joined technical auditor Michalis Hadjiloizou and his wife Despo in visiting the construction site of the largest dam in Cyprus. Michalis, a civil engineer, performs a function for such major projects that includes elements of internal control, internal audit and external technical audit.

The project, of immense dimensions, expands on an impermeable clay core, using varying types of earth and stone. The dam will provide water and irrigation to large areas of southern Cyprus. After the technical audit, we visited archaeological sites from ancient times and saw the sea from the city of Pathos. In the evening we visited the Baths of Aphrodite, the ancient Greek goddess of Love.

After a Sunday at the beautiful beach at Ayia Napa with the Auditor General and his wife Lella, we figured that we had completed sufficient tests to conclude that Cyprus was pretty close to our definition of Paradise. An island, surrounded by the shimmering green and blue shades of the eastern Mediterranian, featuring beautiful beaches, rushing rivers, cool refreshing mountains and endless sunshine from cloudless skies.

The Green Line

Savvas Protopapas had qualified his claim of Paradise for Cyprus with a reference to the Green Line. Since 1974, Turkish soldiers have been separated from Greek Cypriot soldiers by United Nations military personnel, including Canadian soldiers; this dividing line is called the Green Line.

It was with deep feelings of sadness that Deputy Auditor General Spyros Christou and his wife pointed out their native village - the once prosperous village of Morphou across the plains in Turkish territory - a village which they may no longer visit. With the same sadness, Andreas Ioannou tells us about piling his children in the car and fleeing his village. One buys a refugee stamp with each Cyprus postage stamp – a reminder of a country divided.

Cyprus, strategically located between Africa and Europe and adjacent to the Middle East, has been frequently invaded over the centuries. Though many flags have flown over the island, nonetheless close family and village ties endure.

A Closing Note

We must say something about the food. Cyprian hospitality is centered around the table, where a meze can include 25 to 30 courses. Served in open air restaurants during the many summer months, this delicious treat can last over two hours. Visitors to Cyprus must learn to pace themselves. I suspect most end up as we did, not only well tanned but several pounds heavier.

Overcoming Discrimination in the Office of the Auditor General

by Michael Ryan, Director

A very pretty woman travels on the bus with me quite regularly. She is featured in a poster which says "Don't Walk Away from Me" as a series of photographs show more and more of her – and her wheelchair.

Would I Walk Away?
The poster raises the question – Would I walk away? Would my employer walk away? Would my colleagues walk away?

It appears that employers and their organizations have walked away from or, at least, not walked toward certain groups in the past. Do they continue to do so? If not, why are women, the handicapped, aboriginal peoples and visible minorities underrepresented in some of our organizations – especially at senior levels? The Office of the Auditor General has decided to step up its activities in this area.

Employment Equity
Handicapped persons are one group designated for attention under the Office's employment equity initiatives. The employment and working conditions of women, aboriginal peoples, and visible minorities are also employment equity issues.

Employment equity programs identify and remove systemic, physical and attitudinal barriers to the employment of designated groups. But with what sort of barriers are we concerned? Let's look at a few examples.

Systemic Barriers
Policy analysts at the Secretariat to the Ministry of Unimportant Affairs are required to make site visits according to the position selection criteria. They rejected John Bissonnette's application because he was confined to a wheelchair – the field travel budget for the Secretariat was $400 and the last time an analyst was actually seen in the field was in spring 1975. Does this represent a systemic barrier to the handicapped?

Physical Barriers
Actually John would have never made the interview because the six steps outside the building housing the Secretariat blocked his way – had he succeeded in getting into the building, he wouldn't have been able to reach the buttons on the elevator, get in the door to the Secretariat Offices or use any of the facilities once inside. Do these represent physical barriers?

Attitudinal Barriers
The promotion committee of the Operation Division of the Department of Unimportant Affairs passed over Barbara Jones because they felt an executive position would place too much stress on the mother of three. Does this represent an attitudinal barrier? And what is the Office doing about these sorts of barriers?

Working Group on Employment Equity
The Office has expanded the role of an existing group to serve as the Working Group on Employment Equity in the Office of the Auditor General. The Employment Equity Working Group addresses the concerns of the handicapped, women, aboriginal peoples and visible minorities. Michael Ryan has assumed the role of Employment Equity Co-ordinator for the Office and chairs the Group.

The Employment Equity Working Group carries on the work of the Working Group for the Employment of the Handicapped in the Office of the Auditor General which has been active under the chairmanship of Deputy Auditor General Ron Warme since 1983. During that period, the Office adopted an official policy on the Employment of the Handicapped and substantially increased the representation of handicapped persons in the Office. While representation in certain regards is above the norm, the Office is committed to addressing areas of opportunity and making sure the playing field is level. Updates on these actions will be provided in future editions of ***Opinions***.



Michael Ryan meets with Suzanne Azzie, Manager, Employment Equity, Public Service Commission to discuss Employment Equity.



Executive Promotions

In March 1988, Auditor General Kenneth Dye announced the following senior level (PX) appointments at the Office of the Auditor General (OAG):

From PX-1 to PX-2:

- ☐ Jim Burrows

New Principals (PX-1):

- ☐ Nancy Cheng
- ☐ Tom Hopwood
- ☐ Raymond L. Foote
- ☐ Francine D. Bissonnette
- ☐ John Turnbull
- ☐ Scott Milne
- ☐ Maria Barrados

Opinions congratulates these staff members on their promotions, which took effect on 1 April 1988. The following provides a brief background on their education and careers, and their current responsibilities at the OAG.



Nancy Cheng

Nancy Cheng is a new audit Principal responsible for the audit of Revenue Canada–Customs and Excise, in the Revenue, Central Agencies and Efficiency Group. Before joining the Office in 1982, she was a computer audit manager with Clarkson Gordon in Ottawa.

Nancy has been involved in the audit of Revenue Canada, Taxation since she joined the Office. As part of the Tax Expenditures review team, she received the "Award of Excellence" in 1986. She is active in professional development activities, having been involved in various course development committees relating to sampling and computers, and also serving on the Promotion Review Committee for auditors.

Her involvement with professional development has taken her to China; she was a member of the Project Definition Mission team that initiated the Canadian International Development Agency project, and in 1987, along with senior members from the Office, she presented a seminar to a senior management group in China.

"I enjoy my work in the Office. It gives me an opportunity to work with different people on a wide variety of assignments," says Nancy.

Nancy has an Honours Commerce degree from Carleton University and is an Ontario CA.

Nancy enjoys camping, ballet and jazz, baking, gardening and spending time with her family.



Tom Hopwood

Tom Hopwood has been with the Office four years. Most of his attention has been devoted to the Comprehensive Audit of the Department of National Defence, where he will continue as Audit Principal. He has also been involved in other projects, including the comprehensive audit of Energy, Mines and Resources, the special examination of the Canadian Commercial Corporation, and production of the Audit Notes chapter of the 1987 annual Report. His engineering background contributed to his selection as the Office's functional responsibility leader for Materiel Management

He brought to the Office diverse experience with government departments and agencies such as Indian and Northern Affairs, the Post Office, Transport Canada, and Industry Trade and Commerce. He had also worked on interdepartmental policy committees that included members from Ministry of State for Science and Technology, Treasury Board Secretariat, National Research Council and a number of other departments. "I have always enjoyed the challenge of taking on a new job in a different environment," Tom explains. "The Office offers this kind of variety. Every new project brings with it a new set of team-building and conceptual challenges."

In his spare time, Tom coaches a local hockey team of youngsters and instructs Tae Kwon Do at a community centre. His major pleasure, however, is getting up to the cottage during the summer with his wife and children. He and his wife started building it about 10 years ago, and plan to finish it "any year now."



Raymond L. Foote

Raymond Foote joined the Office of the Auditor General in January 1981. Since then he has been the senior director on the value-for-money audits of the Department of Industry, Trade and Commerce, Statistics Canada, Canadian International Development Agency (CIDA), External Affairs, and the Canadian Forestry Service.

Before joining the Office, Ray worked as a policy analyst in the former Department of Regional Industrial Expansion and as a planning officer in Health and Welfare where he was involved in survey research as well as in reviewing Canada's health services.

Ray studied at the University of New Brunswick where he received a Bachelor of Arts and a Master's degree in Sociology. This was followed by a PhD in Sociology from the University of Toronto for his published work on the social consequences of rapid industrialization. Ray has taught at various universities and held the position of Assistant Professor, Department of Sociology, University of Guelph. It was through his university work that he became interested in the development of program evaluation in the federal government, an interest that has found direct application in the OAG effectiveness mandate.

Ray is currently completing work on annual Report chapters on the Canadian Forestry Service and CIDA. In his leisure time, however, he enjoys spending time with his wife and two sons, reading, playing the guitar, and looking forward to a few rounds of golf.



Francine D. Bissonnette

In the last few years, Francine D. Bissonnette has been in charge of the financial and legislative audits of many organizations with headquarters in Montreal, including the National Film Board, Telefilm Canada and the Laurentian Pilotage Authority. She has also been responsible for the co-ordination of audit mandates referred to the Montreal office by Ottawa teams, as well as co-ordinating the personnel assignment plan.

With her promotion to Principal, she will be in charge of administration for the Montreal office and its thirty or so professionals, while continuing her audit responsibilities. She is very enthusiastic about this new challenge, realizing that special examinations are on the horizon, and that the Montreal office is taking on two new important clients in the near future – Via Rail Canada Inc. and the Federal Business Development Bank.

Francine holds a Master's degree in Commerce from the University of Sherbrooke and is a member of *l'Ordre des comptables agréés du Québec*. She began her career at Touche Ross & Co. in 1973, first in Quebec City and later in Montreal. She joined the OAG in 1978 and became a Director in 1982.

Francine balances her professional life with her family life. She and her husband like travelling. Their leisure hours are devoted to their five-year-old daughter.



John Turnbull

In addition to being responsible for the audits of the Departments of Labour and Communications, John is responsible for twelve other entities under the "Arts and Culture" portfolio, such as the National Museums of Canada, Secretary of State and National Arts Centre.

Before joining the Office in 1977 as a senior auditor, John spent ten years with the Department of Consumer and Corporate Affairs, after two years with Coopers & Lybrand. During this time he gained a vast knowledge in insolvency matters. He has a Commerce Degree from the University of Ottawa and is a member of the Certified General Accountants' Association of Canada (CGA).

John has been active at many levels in the CGA Association. At the regional level he sat on the board of directors for ten years, two as president. At the provincial level he spent a number of years on the continuing education committee. At the national level he served as chairman of the CGA National Conference in 1976. He has also designed and presented lectures on comprehensive auditing to CGA chapters across the Province of Quebec. He previously lectured on auditing at the University of Quebec in Hull and accounting at the University of Ottawa.

In addition to his audit work John is active in other aspects of the Office: he has developed and given professional development courses; helped organize a Managers/Directors Conference; served on the Commonwealth Conference Committee; participated in university recruitment; and organized the OAG golf tournament.



Jim Burrows

Jim joined the OAG in 1961 after eight years in public practice with a Toronto firm of chartered accountants. He obtained his CA in 1958.

His early audit responsibilities included the Departments of Immigration, Indian Affairs, Health and Welfare, National Defence, and Supply and Services.

In 1974 he was assigned to the central Financial Management and Control study group. His close work with staff and Interchange participants in this study, and his subsequent responsibilities in overall planning and staffing assignments within Audit Operations, added to his knowledge and experience in resourcing projects.

In 1977 he was assigned the major responsibility for negotiating and administering professional services contracts.

More recently he has assumed functional responsibility for Security within the Office, coinciding with the introduction of the new government policy on security. He notes that "auditors have always recognized the confidential nature of their work, but security has been a relatively unobtrusive factor. Our changing society has multiplied the risks attached to the possession of information and our security measures must keep pace."

Jim enjoys the many facets of his work, "particularly the ongoing repartee with Frieda and Line, his long-suffering assistants." He and his wife, Isabel, have three grown sons. Among many pastimes he particularly enjoys a spirited game of bridge, and smiles when he loses at poker.



Scott Milne

Scott Milne is the Principal responsible for the new FAST (Framework for Audit Strategy and Testing) Sampling Resource Team which has functional responsibility for extent of audit testing, analytical review and statistical sampling, and is scheduled to take over management of the Office's Central Data Selection from the Computer Audit Group in 1989-90. Scott will also be involved in the work of the Public Sector Committee (PSC) of the International Federation of Accountants, and the International Organization of Supreme Audit Institutions.

Scott joined the Office in 1985 as a Director. Before his transfer to the new team, he was responsible for six audit entities, the largest being the Department of the Environment. Scott was also involved in methodology and course development, the work of the PSC and other projects.

"I will miss the audit work," said Scott. "The assignments were interesting and I had a super group of people working for me. However, the mandate of the new team provides us with a lot of interesting challenges, and should give us many opportunities to deal with and learn from other people in the Office."

Before joining the Office, Scott spent twelve years with Price Waterhouse in Toronto. He has a Bachelor of Commerce from the University of Toronto and obtained his Ontario CA in 1975.

Scott enjoys swimming and bicycling in the summer, and in the winter, skating, skiing and "maybe again this year" curling.



Maria Barrados

Maria Barrados is a new audit Principal in the Effectiveness Group. Before joining the Office in 1985, she worked at Atomic Energy of Canada, Secretary of State and Carleton University.

Her responsibilities at Atomic Energy of Canada included evaluating communications programs and Company public policy positions on social issues. Part of her evaluation work included an assessment of public participation in environmental hearings and an environmental assessment for a major research undertaking by the Company

At Secretary of State, Maria was responsible for managing surveys of post-secondary education and analysing the impact of federal transfer payments on post-secondary education.

Maria has a PhD in Sociology from Carleton University with a specialty in applied research methods and statistics and has worked as a researcher and teacher at Carleton. She also holds degrees from McGill University and the University of Saskatchewan.

Since joining the Office, Maria has worked on several comprehensive audits, most recently on the Canadian Jobs Strategy in Employment and Immigration Canada. One of the highlights of her time in the Office has been her participation in challenging audits as an audit manager and functional specialist.

She enjoys spending time with her family, travelling, reading, skiing and swimming.



INTOSAI Meeting, Berlin 1988

The 31st meeting of the Governing Board of the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) was held in Berlin, West Germany, May 15 to 17, 1988. Auditor General Kenneth Dye attended, accompanied by Deputy Auditor General Ed Rowe and Assistant Auditor General Yvan Gaudette. At this meeting, Kenneth Dye in his capacity of Chairman of the INTOSAI Accounting Standards Committee and President of IDI, the INTOSAI Development Initiative, presented progress reports on these activities.

Delegates from the following countries attended the meeting: Australia, Austria, Canada, Costa Rica, Hungary, Kenya, Malaysia, Peru, Philippines, Saudi Arabia, Spain, Sudan, Sweden, Tunisia, United States and West Germany.



Réunion de l'INTOSAI, Berlin 1988

La trente-et-unième réunion du conseil d'administration de l'Organisation des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) a eu lieu à Berlin, en Allemagne de l'Ouest, du 15 au 17 mai 1988. Le vérificateur général, Kenneth Dye, de même que le sous-vérificateur général Ed Rowe et le vérificateur général adjoint Yvan Gaudette ont participé à cette réunion. Kenneth Dye, qui préside le Comité d'élaboration des normes comptables de l'INTOSAI et l'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI), a présenté un rapport sur l'avancement des travaux de ces groupes.

Des délégués des pays suivants ont aussi participé à la rencontre : Allemagne de l'Ouest, Arabie Saoudite, Australie, Autriche, Canada, Costa Rica, Espagne, États-Unis, Hongrie, Kenya, Malaysia, Pérou, Philippines, Soudan, Suède et Tunisie.



Jim Burrows

Jim est entré au Bureau en 1961, après avoir oeuvré pendant huit ans au sein d'un cabinet d'experts-comptables de Toronto. Il avait obtenu son titre CA en 1958.

Très tôt, il a participé à la vérification des ministères de l'Immigration, des Affaires indiennes, de la Santé nationale et du Bien-être social, du ministère de la Défense nationale (achats) et du ministère des Approvisionnements et services. Il a également participé aux opérations de dotation professionnelle.

Lorsqu'on a entrepris le *Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (TRACE)*, en 1977, il s'est vu confier la négociation et l'administration de contrats de louage de services, dont il est encore responsable à ce jour. Plus récemment, il est devenu responsable de secteur fonctionnel pour la sécurité au sein du Bureau, au moment de l'adoption de la nouvelle politique gouvernementale en matière de sécurité.

Il fait remarquer que «même si les vérificateurs sont conscients de la nature confidentielle de leurs travaux, ils ne se sont jamais beaucoup souciés de la sécurité. Cependant, la société a changé et les risques associés à la détention de certains renseignements ont augmenté. Nos mesures de sécurité doivent donc être plus rigoureuses».

Jim aime bien tous les aspects de son travail, plus particulièrement les échanges avec Frieda et Line, ses adjointes de longue date. Sa femme Isabel et lui ont trois fils. Dans ses temps libres, il aime bien jouer au bridge et il sourit lorsqu'il perd au poker.



Scott Milne

Scott Milne est le directeur principal responsable de la nouvelle equipe affectée au cours *Cadre de la stratégie et des sondages de verification* (FAST) ainsi qu'aux ressources d'échantillonnage statistique Cette équipe assume la responsabilité fonctionnelle de l'étendue des sondages de vérification, de l'examen analytique et de l'échantillonnage statistique.

Durant l'exercice 1989-1990, cette équipe devrait prendre la relève de la Direction de la verification informatique pour ce qui est de la gestion du système de sélection centrale des donnees. Scott participera également aux délibérations du Comité du secteur public de la Fédération internationale des comptables et de l'INTOSAI. «Le travail de vérification me manquera» declare Scott. «Les affectations étaient très intéressantes et je pouvais compter sur une équipe du tonnerre.»

Scott s'est joint au Bureau en 1985, à titre de directeur. Avant sa mutation à la tête de la nouvelle équipe, il a dirigé la vérification de six entités, la plus grande étant le ministère de l'Environnement. Il a notamment participé à l'élaboration de méthodes et de cours de formation et aux délibérations du Comité du secteur public.

Avant son arrivée au BVG, Scott avait consacré douze ans au sein du cabinet Price Waterhouse à Toronto. Il détient un baccalauréat en commerce de l'université de Toronto et il a obtenu son titre CA (Ontario) en 1975.

Scott aime bien faire de la natation et de la bicyclette durant l'été, et du patinage et du ski durant l'hiver.



Maria Barrados

Maria Barrados a été promue directrice principale au sein de la Direction de la vérification de l'efficacité. Avant d'entrer au Bureau, en 1985, elle a travaillé à l'Énergie atomique du Canada, au Secrétariat d'État ainsi qu'à l'Université Carleton.

A l'Energie atomique du Canada, elle devait évaluer les programmes de communication et la position de l'entreprise au sujet de questions sociales. Au Secrétariat d'État, Maria était responsable, entre autres, des sondages de gestion menés auprès des établissements d'enseignement postsecondaire

Depuis son arrivée au Bureau, Maria a participé à diverses vérifications intégrées, plus récemment à celle du programme de Planification de l'emploi offert par le ministère de l'Emploi et de l'Immigration. Elle considère comme un des points marquants de sa carrière la possibilité de participer à des vérifications stimulantes en tant que gestionnaire de vérification et spécialiste fonctionnelle

Maria détient un doctorat en sociologie de l'université Carleton, avec une spécialisation dans le domaine des méthodes et statistiques de recherche appliquée; elle a déjà travaille comme chercheure et professeure à l'université Carleton. Elle détient également des diplômes de l'université McGill de Montréal, et de l'Université de la Saskatchewan, de Saskatoon.

Elle aime bien se retrouver avec sa famille, voyager, lire, faire du ski et nager.



Raymond L. Foote

Depuis son arrivée au Bureau, en 1981, Raymond Foote a été tour à tour directeur de la vérification de l'optimisation des ressources du ministère de l'Industrie et du Commerce, de Statistique Canada, de l'Agence canadienne de développement international, du ministère des Affaires extérieures et de Parcs Canada. Avant d'entrer au Bureau, il avait été analyste des politiques au ministère de l'Expansion industrielle régionale, et agent de planification au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, où il a participé à des recherches ainsi qu'à l'examen des services de santé offerts au Canada.

Avant son arrivée au sein de la fonction publique fédérale, Ray a poursuivi des études à l'Université du Nouveau-Brunswick, où il a obtenu un baccalauréat ès arts et une maîtrise en sociologie. Il a obtenu par la suite un doctorat en sociologie de l'Université de Toronto; sa thèse portait sur les répercussions sociales de l'industrialisation à grande échelle. Ray a été professeur dans diverses universités et il a occupé le poste de professeur adjoint au département de sociologie de l'Université de Guelph. C'est grâce à son travail à l'université qu'il a commencé à s'intéresser à l'évaluation de programmes dans la Fonction publique fédérale.

Ray met actuellement la dernière main à la rédaction des chapitres du Rapport annuel portant sur Parcs Canada et l'ACDI. Il aime passer ses loisirs avec sa femme et ses deux fils, et il aime bien lire, jouer de la guitare, et jouer au golf.



Francine D. Bissonnette

Depuis quelques années, Francine D. Bissonnette est responsable des vérifications financières et législatives de nombreuses organisations possédant leur siège social à Montréal, notamment l'Office national du film, Telefilm Canada et l'Administration de pilotage des Laurentides.

Elle est également responsable de la coordination du mandat de vérification confié au bureau de Montréal par les équipes d'Ottawa, ainsi que de la coordination du plan d'affectation du personnel.

En tant que directrice principale, elle sera responsable de l'administration du bureau de Montréal et de la trentaine de professionnels qui y travaillent, tout en continuant d'assumer ses responsabilités dans le domaine de la vérification. Elle se dit très heureuse de ce nouveau défi que posent les examens spéciaux à venir, et du fait que le bureau de Montréal aura d'ici peu deux nouveaux clients importants, soit Via Rail Canada et la Banque fédérale de développement.

Francine détient une maîtrise en Sciences commerciales de l'université de Sherbrooke et elle est membre de l'Ordre des comptables agréés du Québec. Elle a entrepris sa carrière au sein du cabinet Touche Ross & Cie en 1973, d'abord à Québec, puis à Montréal. Elle est entrée au BVG en 1978 et elle est devenue directrice en 1982.

Francine essaie d'établir un certain équilibre entre sa vie professionnelle et sa vie familiale. Son mari et elle aiment bien voyager et consacrent leurs loisirs à leur fillette de cinq ans.



John Turnbull

John Turnbull est responsable de la vérification des ministères du Travail et des Communications, ainsi que de douze autres entités du portefeuille des arts et de la culture, notamment les Musées nationaux, le Secrétariat d'État et le Centre national des arts.

Avant d'entrer au Bureau, en 1977, en tant que premier vérificateur, John a travaillé pendant dix ans au ministère de la Consommation et des Corporations. Il détient un baccalauréat en commerce de l'Université d'Ottawa et possède le titre de CGA.

John est très actif au sein de l'Association des CGA. Au niveau régional, il a fait partie du conseil d'administration pendant dix ans, dont deux en tant que président. Au niveau provincial, il a fait partie du comité responsable de la formation continue pendant quelques années. Au niveau national, il a été président de la Conférence nationale des CGA en 1976. Plus récemment, il a participé à l'élaboration et à la présentation d'exposés sur la vérification intégrée à l'intention de divers chapitres de l'Association des CGA dans la province de Québec. Il avait auparavant donné des cours à l'Université du Québec à Hull, ainsi qu'à l'Université d'Ottawa.

Au Bureau, John ne saurait se contenter de ses travaux de vérification; en effet, il a élaboré et présenté divers cours de perfectionnement; il a participé à l'organisation d'une Conférence des gestionnaires et directeurs; il a siégé au sein du Comité organisateur de la Conférence des vérificateurs généraux du Commonwealth; il participe au recrutement universitaire, et il a organisé le tournoi de golf du BVG.

Promotions de cadres supérieurs

Le vérificateur général Kenneth Dye a annoncé les promotions de cadres supérieurs suivantes.

Du niveau PX-1 au niveau PX-2

☐ Jim Burrows

Nouveaux directeurs principaux (niveau PX-1)

☐ Nancy Cheng
☐ Tom Hopwood
☐ Raymond L. Foote
☐ Francine D. Bissonnette
☐ John Turnbull
☐ Scott Milne
☐ Maria Barrados

Opinions félicite ces membres du personnel pour leur promotion qui a pris effet le 1er avril 1988. Nous vous présentons un résumé de leurs études, de leurs antécédents professionnels et de leurs responsabilités actuelles au BVG.



Nancy Cheng

Nancy Cheng vient d'être nommée directrice principale responsable de la vérification du ministere du Revenu national, Douanes et Accise, au sein de la Direction de la vérification, revenus et finances. Avant d'entrer au Bureau, en 1982, Nancy était gestionnaire de la vérification informatique au sein du cabinet Clarkson Gordon, à Ottawa. Elle détient un baccalauréat en commerce de l'Université Carleton et possède un titre de CA de l'Ontario.

Depuis son entrée en fonctions, Nancy a participé à la vérification du ministère du Revenu national, Impôt. Elle a également fait partie de l'équipe de vérification des dépenses fiscales et elle a reçu, à ce titre, le «prix d'excellence» du BVG décerné en 1986. Elle participe activement aux activités de perfectionnement en étant membre de divers comités responsables de l'élaboration de cours de formation dans les domaines de l'échantillonnage et de l'informatique, et elle fait partie du Comité d'examen des promotions des vérificateurs. Elle a fait partie de l'équipe chargée de l'élaboration du projet de formation en Chine, qui a donné lieu au projet financé par l'ACDI, et, en 1987, en compagnie de divers autres vérificateurs du Bureau, elle a animé un séminaire à l'intention des cadres supérieurs en Chine.

«J'aime bien mon travail au Bureau car il me permet de travailler avec des gens différents et de participer à divers travaux. J'envisage avec plaisir les nouveaux défis qui s'annoncent.»

Elle partage ses loisirs entre le camping, le ballet et le jazz, la cuisine, le jardinage et sa famille.



Tom Hopwood

Tom Hopwood travaille au Bureau depuis un peu plus de quatre ans, et se consacre principalement à la vérification intégrée du ministère de la Défense nationale. Il poursuivra ses travaux en tant que directeur principal responsable de cette vérification. Il a également participé à divers projets, notamment la vérification intégrée du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources l'examen spécial de la Corporation commerciale canadienne, et la rédaction du chapitre sur les notes de vérification contenu dans le Rapport annuel de 1987. Sa formation d'ingénieur a fait de lui un candidat de choix lors de la sélection d'un responsable de secteur fonctionnel pour la gestion du matériel.

Il est arrivé au Bureau fort d'une expérience variée au sein de ministères et organismes fédéraux, notamment le ministère des Affaires indiennes et du Nord, la Société des postes, Transports Canada, le ministère de l'Industrie et du Commerce, et le ministère de l'Expansion industrielle régionale. Il a également fait partie de comités interministériels d'examen de la politique formés de membres provenant du Ministère d'Etat des Sciences et Technologie, du Secrétariat du Conseil du Trésor, du Conseil national de recherches et de divers autres ministères. Tom explique qu'il aime bien occuper des postes dans des domaines différents et que le Bureau lui offre cette possibilité.

Tom est entraîneur d'une équipe locale de hockey et instructeur de Tae Kwon Do dans un centre communautaire. Son plus grand plaisir reste cependant son chalet, qu'il occupe durant l'été avec sa femme et ses enfants.

Vaincre la discrimination au Bureau du vérificateur général

par Michael Ryan, directeur

Une jolie femme prend souvent l'autobus avec moi. De fait, elle n'est pas là physiquement mais elle est représentée sur une affiche qui porte la mention «Ne vous éloignez pas de moi». Une succession de photographies nous la montre finalement dans son fauteuil roulant. Cette affiche soulève les questions suivantes : Serais-je de ceux qui s'éloigneraient d'elle? Et qu'en est-il de mon employeur et de mes collègues?

Il semble que les employeurs et les organismes dont ils font partie n'ont pas fait bon accueil à certains groupes de gens par le passé. Continuent-ils à le faire? Si la réponse est négative, pourquoi trouve-t-on, au sein de certains organismes, si peu de femmes, de handicapés, d'autochtones et de membres des minorités visibles, particulièrement au niveau des cadres? Le Bureau du vérificateur général a décidé de faire davantage dans le but d'améliorer la situation.

Équité en matière d'emploi
Les handicapés représentent un groupe que vise le Bureau par l'entremise de son programme d'équité en matière d'emploi. Ce programme s'applique également dans le cas des femmes, des autochtones et des membres des minorités visibles.

Les programmes d'équité en matière d'emploi servent à déterminer les facteurs systématiques, physiques et liés aux attitudes, qui nuisent à l'embauche de membres de groupes désignés. Voici quelques exemples fictifs de ces facteurs.

Obstacles systémiques
Les critères de sélection pour le poste d'analyste des politiques au Secrétariat des Affaires insignifiantes stipulent que le titulaire doit souvent se rendre à l'extérieur. On a refusé la demande de John Bissonnette parce qu'il devait se déplacer en fauteuil roulant; par contre le nombre de visites que doit faire le titulaire du poste est négligeable. Le budget annuel des déplacements n'est que de quatre cent dollars et la dernière fois qu'un analyste a dû faire une visite sur place remonte à 1975. S'agit-il d'un obstacle systémique pour la personne handicapée?

Obstacles physiques
De fait, John n'aurait pu se rendre à son entrevue. Il n'aurait pu monter, dans son fauteuil roulant, les six marches de l'immeuble dans lequel loge le Secrétariat. S'il avait réussi à entrer, une fois dans l'immeuble, il n'aurait pu, assis dans son fauteuil roulant, atteindre les boutons de l'ascenceur, franchir la porte du Secrétariat, ni utiliser les installations qui s'y trouvent. S'agit-il d'obstacles physiques?

Obstacles liés aux attitudes
Le comité d'examen des recommandations de promotion de la Division des opérations, au ministère des Affaires insignifiantes, a rejeté la candidature de Barbara Jones parce qu'un poste d'administrateur aurait causé trop de stress à cette mère de trois enfants. S'agit-il d'un obstacle lié aux attitudes? Que fait le Bureau dans des cas semblables?

Groupe de travail chargé de l'équité en matière d'emploi
Le Bureau a élargi le rôle du groupe de travail chargé de l'emploi des handicapés de sorte qu'il se préoccupe du sort des femmes, des autochtones et des membres des minorités visibles. Michael Ryan assume la présidence et la coordination du groupe de travail chargé de l'équité en matière d'emploi au Bureau.

Depuis sa création, en 1983, le groupe de travail était présidé par Ron Warme. Au cours de cette période, le Bureau a adopté une politique officielle pour assurer l'embauche de personnes handicapées et a accru considérablement leur nombre au sein du Bureau.

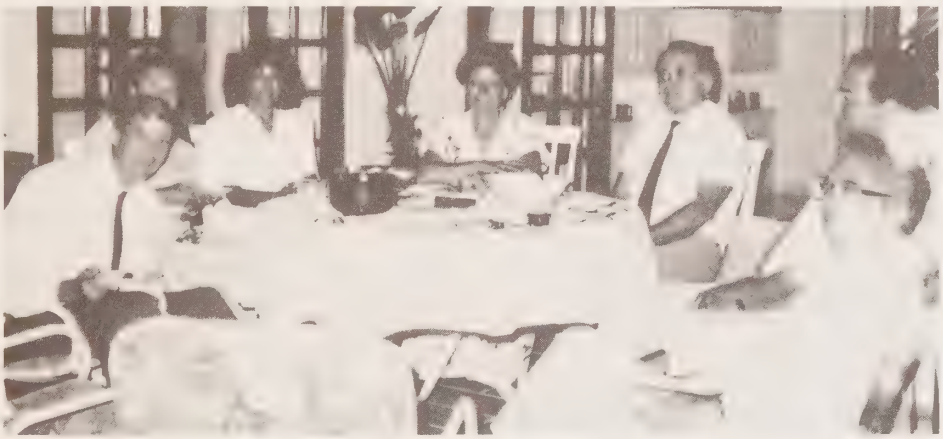
Bien que le Bureau puisse être fier du progrès qu'il a réalisé dans certains secteurs, il s'est engagé à jouer un rôle actif dans la création de possibilités d'emploi. Nous vous tiendrons au courant de ses réalisations dans les prochains numéros de la revue *Opinions*.



Michael Ryan rencontre Suzanne Azzie, gestionnaire du Programme d'équité à l'emploi, à la Commission de la Fonction publique.



Theophilos A. Theophilou, vérificateur général de Chypre, procède à l'ouverture du cours sur la vérification du rendement. (De g. à dr.), Spyros Christou, sous-vérificateur général; Andreas Skoedis et Savvas Protopapas, du Bureau de la vérification; Douglas Timmins; Theophilos A. Theophilou; et Michael Ryan.



Cette photo illustre bien l'hospitalité cypriote. (De g. à dr.) Michael Ryan; Kristen Timmins; Lella Theophilou, l'épouse du vérificateur général; Chryso Christou, l'épouse du sous-vérificateur général Spyros Christou assis à ses côtés; Savvas Protopapas du Bureau de la vérification; et le vérificateur général de la République, Theophilos A. Theophilou.

stations forestières ainsi que la municipalité de Kampos dans les montagnes Trodoos, nous ne nous sommes pas fait prier.

Ainsi, nous avons eu l'occasion de nous familiariser avec les grands projets de reboisement au cours d'une escapade en montagne.

Tout cela était bien beau, mais nous devions en voir plus pour déterminer s'il s'agissait vraiment du paradis sur terre! Nous nous sommes donc rendus, en compagnie du vérificateur technique Michalis Hadjiloizou et de son épouse Despo, visiter le site de construction du plus grand barrage de Chypre.

Michalis, un ingénieur civil, participe aux grands projets de contrôle et de vérification interne et de vérification technique externe.

Cet important projet s'étend sur une surface d'argile imperméable et utilise divers types de terre et de pierre. Le barrage assurera l'alimentation en eau potable et l'irrigation à de grandes régions du sud de Chypre. Une fois la vérification technique terminée, nous avons visité des sites archéologiques et admiré la mer à partir de la ville de Pathos. Durant la soirée, nous avons visité la station thermale consacrée à Aphrodite, la déesse de l'Amour dans la mythologie grecque.

Après avoir passé la journée de dimanche sur la magnifique plage de Ayia Napa en compagnie du vérificateur général et de sa femme Lella, nous avons conclu que Chypre ressemblait bel et bien à notre vision du paradis. En effet, cette île de la Méditerranée orientale jouit de plages magnifiques, de belles rivières, de montagnes fraîches et d'un soleil quasi-permanent.

La Ligne verte

Lorsqu'il nous a dit que son pays était le paradis sur terre, Sauvas Protopapas a cependant émis une réserve en ce qui concerne la «Ligne verte». Depuis 1974, les soldats turcs sont séparés des soldats grecs par le personnel militaire des Nations Unies, y compris les soldats canadiens. Cette ligne de démarcation a été baptisée la «Ligne verte».

C'est avec beaucoup de tristesse que le sous-vérificateur général Spyros Christou et sa femme nous ont montré, au-delà des plaines, Morphou, leur village natal, village qu'ils ne peuvent plus visiter parce qu'il est désormais situé en territoire turc. C'est avec la même émotion que Andreas Ioannou nous raconte comment il a entassé ses enfants dans sa voiture et s'est enfui de son village.

L'emplacement stratégique de Chypre, entre l'Afrique et l'Europe et tout à côté du Moyen-Orient, explique peut-être pourquoi de nombreux pays se sont disputé Chypre. C'est peut-être également ce qui explique les liens étroits qui unissent les Cypriotes.

Conclusion

Il ne saurait être question de parler de Chypre sans parler cuisine. L'hospitalité cypriote est centrée autour de la table, où un *meze* peut compter entre vingt-cinq et trente mets différents. Servi dans les restaurants, en plein air durant les nombreux mois d'été, le *meze* peut durer plus de deux heures, ce qui permet aux touristes de ralentir leur rythme de vie. J'ai l'impression que la plupart retournent chez eux bien bronzés, et qu'ils apportent avec eux un supplément de bagage... corporel, tout comme nous d'ailleurs!

enthousiasme pour les déclarations de la direction.

L'expérience de la SCHL en ce qui concerne les facteurs de réussite et les énoncés de résultats adoptés par la Société en 1984, ont influé grandement sur notre projet-pilote.

Notre dernière rencontre nous a permis de réviser les opérations du BVG en fonction des douze dimensions de l'efficacité relevées par la FCVI.

Les membres de l'équipe ont constaté qu'il n'était pas facile d'élaborer des déclarations. Nous ne visions pas la perfection dès l'étape du projet-pilote. Ainsi, les membres de l'équipe ont pu bénéficier de l'examen des travaux de leurs collègues et d'un bon échange d'idées à chaque étape du projet.

Ce qui est peut-être plus important, c'est que le processus de familiarisation avec les déclarations de la direction s'est avéré une expérience enrichissante car il a aidé les participants a connaître leurs responsabilités en tant que gestionnaires et à évaluer les moyens dont ils disposent pour atteindre leurs objectifs. Les participants se rencontreront à nouveau pour conclure et évaluer le projet-pilote. Ils s'assureront que nous avons en main les connaissances nécessaires à la mise sur pied du projet à la grandeur du Bureau. Les participants ont démontré



Pat Lafferty, consultant.

beaucoup d'enthousiasme et l'intérêt qu'ils ont manifesté face aux résultats éventuels de leurs travaux était évident. Le vérificateur général du Canada, Kenneth Dye, est peut-être celui qui a le mieux résumé les sentiments de tous lorsqu'il a déclaré : «Je crois que nous sommes dans la bonne voie»!

La vérification du rendement à Chypre

par Douglas Timmins, directeur principal et Michael Ryan, directeur

Deux employés du BVG, Douglas Timmins, directeur principal et Michael Ryan, directeur, ont séjourné à Chypre à titre de consultants auprès du bureau national de vérification de la République de Chypre. Ils nous présentent un compte rendu de leur séjour et nous livrent leurs impressions sur le pays et ses habitants.

Dans la langue grecque, le mot «étranger» n'existe pas, les Cypriotes parlent plutôt «d'invité». C'est sans doute ce qui explique l'accueil chaleureux réservé à nos deux collègues. Douglas Timmins et son épouse Kristen, ainsi que Michael Ryan gardent un très bon souvenir de l'accueil amical que les Cypriotes leur ont réservé, notamment le vérificateur général de la République, Theophilos Theophilou.

Vérification du rendement

Douglas Timmins effectuait sa deuxième visite à Chypre. Ses deux visites s'inscrivaient dans le cadre du marché de développement technique des Nations Unies, et elles étaient conçues pour encourager la mise sur pied d'un service de vérification du rendement à Chypre. Le bureau national de vérification vérifie les activités des organismes gouvernementaux, depuis les administrations municipales jusqu'aux institutions nationales, et il a récemment mis en branle le processus de la vérification du rendement, ou vérification intégrée. Lors de sa première visite, Douglas a participé à l'élaboration de plans en vue de la vérification du rendement des travaux de réparation et d'entretien des immeubles publics, après avoir revu le premier rapport du bureau national de vérification sur une vérification du rendement, soit la vérification de la gestion des machines. En tant que consultant, il a fourni des conseils sur la planification, la mise en oeuvre et la rédaction de rapports qui portent sur la vérification des travaux d'entretien. Il a également pris part à la détermination des besoins en matière de formation.

Cours sur la vérification du rendement

Lors de leur visite du mois de juin, Michael et Douglas ont présenté trois cours de formation qui portent sur les notions fondamentales, la réalisation et la gestion d'une vérification intégrée.

Ils ont profité du fait que la vérification des travaux d'entretien était en cours pour en parler dans leurs exposés. Les dix-huit participants Cypriotes ont déterminé les constatations susceptibles de découler de l'étude préparatoire, établi des critères, puis élaboré un programme de vérification pour chacun des projets de vérification du rendement. Ces gestionnaires pourront, à leur tour, transmettre les connaissances acquises à leurs subalternes. Par ailleurs, Savvas Protopapas, un directeur principal, a joué un rôle important dans la présentation des cours, et il s'occupera de les offrir à d'autres employés, dans les langues anglaise et grecque.

Douglas Timmins avait apporté le progiciel IDEA et l'a intégré au système informatique du bureau national de vérification de Chypre. L'économie de ressources résultant de l'utilisation du programme automatisé d'échantillonnage devrait permettre de libérer certains employés et de les affecter à des vérifications du rendement ultérieures.

Journal d'un explorateur

Lorsque Savvas Protopapas nous a dit que Chypre était le paradis sur terre, nous avons mis nos talents de vérificateurs à profit dans le but de découvrir dans quelle mesure il disait la vérité. Pour ce faire, nous devions couvrir autant de territoire que possible. Lorsque nous avons eu l'occasion de nous joindre au sous-vérificateur général Spyros Christou et sa femme Chryso pour visiter des

Nous avançons à tâtons en ce qui concerne la structure et l'approche. L'ébauche des déclarations de la direction de Dave Marshall a ete rédigée par Bart Burron, John Cooper, Larry Duff et Bill Woodley. Cette ébauche sera soumise à l'examen des vérificateurs généraux adjoints (VGA), puis du vérificateur général. Les déclarations de la direction de Ron Thompson commencent au niveau du VGA et sont fondées sur la participation des directeurs principaux et du VGA responsable de la direction; leur ébauche est rédigée par le directeur de la vérification des Comptes publics, Tom Koplyay. Les déclarations de la Direction générale des services administratifs sont élaborées par le sous-vérificateur général. Les directeurs principaux Bill Beaudoin et Jim Burrows de même que le directeur Wayne Gilmour font aussi partie du groupe-pilote.



David Marshall, John Cooper, Tom Koplyay et Bill Bradshaw.

L'expérience d'autres intervenants a facilité la réalisation du projet. Conformément aux dispositions de la Loi sur l'administration financière concernant les examens spéciaux, le Canadien National (CN) et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), deux grandes sociétés d'État, sont en train d'élaborer des déclarations en vue des vérifications externes. Les employés de ces deux sociétés n'ont pas hésité à nous fournir des renseignements et des conseils de toutes sortes. Le contrôleur du CN, Stuart Thomas, et le coordonnateur des déclarations du CN, George Keller, ont répondu à nos questions malgré la fin d'exercice, qui est une période de pointe pour eux. Francis Cameron, directeur du projet des déclarations à la SCHL, et Colin Potts, associé du cabinet Deloittes et examinateur spécial, ont discuté longuement avec nous de l'approche de la SCHL. Fran Cameron a également assisté à une réunion de notre équipe de travail afin de nous faire partager l'expérience de la SCHL, ainsi que son

Les douze dimensions de l'efficacité proposées par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée

La FCVI propose d'examiner les points suivants comme base de préparation des déclarations de la direction :

- *orientation de la gestion :* dans quelle mesure les objectifs d'un organisme, ses programmes ou champs d'activité, et les fonctions des employés sont-ils clairs, bien intégrés et compris, et reflétés de façon appropriée dans les plans, la structure, la délégation d'autorité et les processus décisionnels de l'organisme?
- *pertinence :* dans quelle mesure un programme ou champ d'activité est-il toujours nécessaire en regard des problèmes ou conditions auxquels il est censé répondre?
- *à-propos :* dans quelle mesure la conception d'un programme ou de ses principales composantes, et le niveau d'effort déployé, sont-ils logiques par rapport aux objectifs spécifiques à atteindre?
- *réalisation des résultats escomptés :* dans quelle mesure les buts et objectifs sont-ils réalisés?
- *degré de satisfaction :* dans quelle mesure les électeurs ou les clients d'un programme ou d'un champ d'activite jugent-ils celui-ci satisfaisant?
- *effets secondaires :* dans quelle mesure d'autres effets importants ont-ils lieu, qu'ils aient été intentionnels ou non, ou positifs ou non?
- *coûts et productivité :* les liens entre les coûts, les intrants et les résultats;
- *capacité d'adaptation :* la capacité d'un organisme à s'adapter aux changements dans les marchés, la concurrence, le financement disponible ou la technologie;
- *résultats financiers :* l'appariement et la comptabilité des revenus et des coûts ainsi que la comptabilité et l'évaluation de l'actif, du passif et de l'avoir des actionnaires;
- *environnement de travail :* dans quelle mesure l'organisme fournit-il une ambiance de travail convenable à ses employés, offre-t-il des occasions appropriées de perfectionnement et de réalisation, et encourage-t-il l'engagement, l'initiative et la sécurité?
- *protection de l'actif :* dans quelle mesure les éléments importants de l'actif – comme les sources de fournitures, les biens précieux, le personnel-clé, les ententes, et les dossiers ou information importants – sont-ils sauvegardés afin que l'organisme soit protégé contre le danger de perte qui pourrait menacer son succès, sa crédibilité, sa continuité et, peut-être bien, son existence même?
- *contrôle et communication des résultats :* dans quelle mesure les principales questions de performance et de force organisationnelle sont-elles décelées, communiquees et étroitement contrôlées?



David Marshall parle des problèmes posés par les choix.

- le processus de reddition de comptes serait amélioré si les cadres de direction formulaient des déclarations fondées sur leurs grands secteurs de responsabilité. (La FCVI a d'ailleurs proposé douze dimensions de l'efficacité ou points à examiner) .
- le rôle du vérificateur externe devrait consister à effectuer une vérification d'attestation des déclarations de la direction, dans le but de déterminer si elles sont complètes et si elles présentent fidèlement la situation.

Autrement dit, la qualité du processus de reddition de comptes est d'une importance primordiale et la vérification devrait être effectuée dans cette optique. À cette fin, la direction a besoin de cadres de travail et c'est ce que la FCVI propose.

«Nous sommes dans la bonne voie!»

Tout comme d'autres hauts fonctionnaires, le vérificateur général du Canada, Ken Dye, a constaté que son Bureau pouvait tirer profit des déclarations de la direction, et qu'il pourrait peut-être améliorer le processus de reddition de comptes à la Chambre des communes. Il a donc demandé qu'un projet-pilote soit mis sur pied au Bureau.

Le vérificateur général poursuivait deux objectifs : déterminer l'utilité du concept des déclarations et des douze dimensions de l'efficacité relevées par la FCVI pour le processus interne de reddition de comptes, et déterminer si les déclarations de la direction pouvaient fournir une base utile pour le processus de reddition de comptes à la Chambre des communes, par le biais de la Partie III du Budget des dépenses.

Avant d'inciter les ministères et sociétés d'État à élaborer des déclarations, nous devrions commencer par comprendre les problèmes auxquels ils feraient face.

Formation du groupe-pilote

Le sous-vérificateur général Ron Warme et les vérificateurs généraux adjoints David Marshall et Ron Thompson ont offert les services de leurs directions respectives pour former le groupe-pilote. Le projet était coordonné par Henry McCandless, directeur principal de la Direction des Méthodes professionnelles, avec l'aide d'Yvonne Joly pour les travaux de secrétariat

Le groupe responsable du projet-pilote est représentatif de la variété des travaux effectués par le Bureau : vérification d'entités (Bill Woodley, directeur principal responsable de la vérification du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources); vérifications menées dans l'ensemble de la Fonction publique (John Cooper, directeur principal responsable de la vérification dans un cadre informatique et du Système d'information de gestion); vérification des Comptes publics et de la Partie III du Budget des dépenses (Direction de Ron Thompson : John Adshead, Martin Wickham et John Rutherford); soutien informatique (directions relevant respectivement du directeur principal Larry Duff et du directeur Bart Burron); vérification de secteurs fonctionnels (directions



Ron Thompson parle du mandat qui a été confié au groupe de travail.



Larry Meyers, sous-vérificateur général.

relevant de John Cooper et Ron Thompson); projets internationaux (soutien auprès de la Fédération internationale des comptables - Ron Thompson) et l'ensemble de la Direction générale des Services administratifs, qui relève de Ron Warme. Larry Meyers faisait également partie du groupe, à titre de sous-vérificateur général responsable des directions qui relèvent de David Marshall et Ron Thompson.

Deux consultants ont prêté main-forte à l'équipe du Bureau. Il s'agit de Bill Bradshaw, associé au sein du cabinet Touche Ross et de Pat Lafferty, associé au sein du cabinet Coopers & Lybrand Tous deux possèdent une vaste expérience du domaine de la vérification intégrée et de l'élaboration du concept et des méthodes qui s'appliquent aux déclarations de la direction

Le conseil de direction du Bureau se fondera sur les résultats du projet-pilote pour déterminer s'il doit adopter le concept des déclarations de la direction pour l'ensemble de ses travaux. Au moment de mettre sous presse, l'équipe responsable du projet examinait les déclarations de la direction des participants et procédait à l'élaboration de déclarations pour le compte du vérificateur général.

Les résultats à ce jour

Les participants ont entrepris la réalisation du projet-pilote en s'inspirant de l'étude de la FCVI, du rapport sommaire présenté subséquemment et de l'exposé du BVG sur les déclarations. Les déclarations doivent émaner du directeur principal ou du gestionnaire de niveau équivalent, et remonter l'échelle hiérarchique

frappe du Bureau du vérificateur général constituent des éléments importants du contrôle exercé par le Parlement sur les deniers publics. Mais il y a plus! Pour que la boucle du processus de contrôle se referme, il faut que les députés jouent un rôle plus important en ce qui concerne les examens.

Des innovations importantes sont survenues au sein du Parlement proprement dit. Certains comités de la Chambre des communes ont acquis plus de pouvoirs par suite des récentes réformes de la Chambre. Cependant, compte tenu de la différence dans nos régimes politiques, nous n'avons pas l'appui du personnel comme c'est le cas, par exemple, au sein des comités du Congrès américain.

Savoir communiquer les résultats

Comme je l'ai indiqué au début, il ne saurait être question de reddition de comptes sans parler de la communication adéquate de l'information.

Le public doit savoir qui relève de qui, et pour quelles raisons. Mais il doit également savoir qui a fait quoi, et pour quelles raisons. Il faut améliorer la communication de l'information de façon que la reddition de comptes soit attribuée à la personne concernée.

Un autre élément pose des problèmes lorsque le Parlement évalue les dépenses de l'État. Le Bureau du vérificateur général renseigne les députés sur les dépenses une fois qu'elles ont été engagées. Mais le Parlement reçoit bien peu de renseignements sur les dépenses proposées.

Nos dirigeants politiques, qui sont responsables des fonds publics, doivent faire preuve d'ouverture et fournir l'information nécessaire au Parlement lorsqu'ils lui demandent des fonds. C'est le cas, tout spécialement, des objectifs poursuivis au moyen des divers programmes. Le Parlement devrait connaître le coût des solutions de rechange, à court et à long terme.

Il en a fallu du temps avant que le Parlement ne parvienne à exercer un contrôle sur les deniers publics! C'est maintenant chose faite mais, comme il ne faut rien tenir pour acquis, seule une vigilance constante permettra de le préserver!



Un projet-pilote du BVG

par Henry McCandless,
directeur principal, Direction des méthodes professionnelles

En termes simples, l'expression «déclaration de la direction» se rapporte à l'information précise que la direction présente pour s'acquitter de son obligation de rendre compte et permettre de se faire une opinion sur son rendement. Une telle déclaration peut concerner un ou plusieurs grands secteurs de rendement et peut porter sur le rendement visé, sur les principaux moyens d'atteindre les objectifs, ainsi que sur les résultats réels. La direction communique ses déclarations sous forme d'états financiers et de rapports descriptifs, comme, par exemple, les rapports annuels présentés aux conseils d'administration ou la Partie III du Budget des dépenses du gouvernement du Canada, présentée au Parlement.

Dans le discours qu'il a prononcé lors de la Conférence de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée (FCVI), en 1986, le vérificateur général du Canada, Kenneth Dye, appuyait le concept des déclarations de la direction comme façon d'accroître le sens des responsabilités dans le secteur public. La notion de «déclarations» existe depuis longtemps; ainsi, les éléments d'actif qui font partie d'un bilan constituent une déclaration de la direction. Cependant, le concept de déclarations officielles et exhaustives préparées par la direction à l'égard de son rendement est le fruit des recherches menées récemment par la FCVI. Ken Dye a donc décidé d'évaluer l'utilité de ce concept au sein même de son Bureau.

Origine du projet-pilote : l'étude menée par la FCVI

En 1987, la Fondation canadienne pour la vérification intégrée a publié un rapport d'étude sur la vérification de l'efficacité dans le secteur public. La décision d'entreprendre cette étude faisait suite à l'adoption de nouvelles dispositions législatives concernant les sociétés d'État, et tenait compte des problèmes auxquels faisaient face les cadres de direction et les responsables de vérifications intégrées lors de l'établissement de l'étendue et de la présentation de rapports de telles vérifications. D'ailleurs, notre Bureau a participé activement à la révision de l'exposé-sondage paru en mars 1986. On a publié le sommaire et le rapport définitif en 1987.

L'Institut canadien des comptables agréés et la Société des comptables en management ont distribué le rapport sommaire à leurs membres. À l'heure actuelle, près de 100 000 vérificateurs, gestionnaires des secteurs public et privé et membres d'organisations diverses ont en main un exemplaire du rapport.

Quels sont les résultats de cette étude?

Voici, en gros, les conclusions de l'étude de la FCVI :

- l'efficacité devrait être interprétée de façon générale plutôt que spécifique;



Bill Woodley et Ron Warme.

d'améliorer son processus de reddition de comptes? Je pense qu'elle le devrait. D'une part, les pressions augmentent en ce qui concerne l'amélioration du processus de reddition de comptes. D'autre part, si la direction formule des déclarations et que le vérificateur dépose une attestation voulant que celles qui sont vérifiables présentent fidèlement la situation, elle devrait être en mesure de récupérer un certain contrôle dans le domaine de la reddition de comptes.

À l'heure actuelle, mon Bureau évalue les fonctions essentielles des cadres supérieurs et doit présenter un rapport à cet effet; la direction doit fournir ses commentaires au sujet de ces rapports. Jusqu'à maintenant, les ministères se sont montrés satisfaits de cette façon de proceder

Il se peut très bien qu'ils préfèrent passer une journée devant le Comité des comptes publics plutôt que d'améliorer le processus de reddition de comptes et de clarifier les attentes du Parlement à l'endroit des gestionnaires.

Quoi qu'il en soit, le Parlement doit avoir en main une information suffisante. Si la direction ne fournit pas cette information, le vérificateur législatif devrait être habilité à le faire à sa place La reddition de comptes pose constamment des problèmes.

C'est frustrant d'entendre parler d'un problème ou d'une lacune qu'on a déjà signalé à un ministère!

En tant que vérificateur général et contribuable, cela m'ennuie de témoigner devant le Comité des comptes publics et d'entendre soulever des problèmes qui se répètent. L'une des raisons de cette situation «boomerang» réside peut-être dans la politique qui consiste à nommer les ministres et sous-ministres pour une période de douze à dix-huit mois seulement. Une telle situation donne lieu à de nombreuses réorganisations et on ne peut demander aux titulaires de



Le vérificateur général, Kenneth Dye.

ces postes de comprendre sur-le-champ les problèmes et les questions soulevés.

Une autre situation me tracasse et c'est le manque de clarté dans la description des programmes financés par le Parlement. À cet égard, il serait bon de vous rapporter les propos de la présidente du Comité des comptes publics, Aideen Nicholson .

«La vérification de l'optimisation des ressources ne signifie pas que le coût est le seul critère important dans les décisions du gouvernement, mais plutôt que le gouvernement doit savoir en quoi consiste un programme avant de le lancer.»

Quelques exemples

Citons, à titre d'exemple passé à l'histoire, le cas des avions de combat CF-18. Bon nombre d'entre vous se souviendront que le coût initial de ce projet avait été évalué à cinq milliards de dollars.

Cependant, j'ai signalé dans un de mes Rapports annuels que, si les Forces armées canadiennes envisageaient l'achat d'armes et de pièces d'équipement supplémentaires jugées essentielles par l'aviation, le coût initial risquerait de doubler. Ainsi le coût de chaque avion, des armes et des pièces de rechange s'élèverait à soixante-douze millions de dollars plutôt que trente-six.

Il va sans dire que l'inflation et les innovations technologiques ont joué un rôle de premier plan dans cette situation. Il s'agit là d'un dépassement de crédit, bien sûr, mais surtout d'une omission de définir clairement, dès le début, en quoi devait consister le programme pour faire en sorte que l'avion soit efficace.

Je pense, notamment, que le coût initial aurait dû prévoir des munitions suffisantes pour chaque avion, ainsi qu'une quantité appropriée de pièces de rechange et d'installations au sol pour toute la durée de vie utile.

En tant que contribuables qui payons la note, ne croyez-vous pas que nous sommes en droit d'exiger que les députés, à qui l'on demande d'approuver un programme, connaissent tous les coûts associés à la durée de vie utile, lorsqu'il est raisonnable de le faire? Pour ma part, j'en suis convaincu!

J'ai été heureux d'apprendre récemment que des représentants du ministère de la Défense nationale avaient déclaré qu'à l'avenir, ils tâcheraient de mieux définir l'étendue et la totalité des coûts qui seront associés aux grands projets d'immobilisations.

J'espère que le cas des CF-18 aura servi de leçon, notamment lorsque le gouvernement demandera au Parlement d'approuver l'achat de douze sous-marins nucléaires. Mon Bureau surveillera la situation de près.

Des améliorations possibles

Je vais conclure en citant d'autres éléments qui pourraient améliorer le processus de la reddition de comptes.

L'adoption de la Loi sur le vérificateur général, en 1977, a permis de mettre au point un système efficace et constructif de vérification législative, ainsi qu'un bureau de vérification solide. Mais est-ce suffisant?

Pour améliorer le processus de reddition de comptes à l'extérieur du gouvernement, il faut améliorer le même processus à l'intérieur du gouvernement. Il est en effet impossible d'assurer la reddition de comptes à l'extérieur s'il n'existe pas de contrôles efficaces qui se rapportent aux finances et à la gestion, ni de rapports sur le rendement.

La vérification législative et la force de

contenter d'examiner les symptômes. Ils doivent également connaître les causes. Il ne leur suffit pas de vérifier l'exactitude des chiffres, ils doivent comprendre ces chiffres. Cette situation a été clairement démontrée lors de l'enquête sur l'effondrement de la Banque commerciale canadienne et de la Northland Bank.

Il appartient aux vérificateurs de prendre un peu de recul et d'examiner la situation en essayant de comprendre aussi bien que possible tout le contexte dans lequel sont prises les décisions en matière de finances et de gestion.

En tant que vérificateur général, je suis d'avis que les personnes responsables des décisions concernant les dépenses du gouvernement ne peuvent pas ignorer la nature et l'étendue de la dette et du déficit du Canada.

On a tendance à élaborer les programmes du gouvernement pour une longue période. Lorsque le Parlement adopte un nouveau projet, c'est bien connu qu'il engage des fonds non seulement pour l'exercice courant mais aussi pour de nombreuses années à venir.

Le coût d'un programme risque d'augmenter en fonction du coût d'emprunt et, comme chacun le sait, si nous avons déjà des dettes, chaque nouvel achat nous coûte plus cher que si nous avions payé comptant.

C'est au Comité des comptes publics qu'il revient de voir à ce que les ministères donnent suite à mes recommandations!

Il se peut que le gouvernement en place en vienne un jour à avoir de la difficulté à entreprendre des programmes requis de toute urgence. Il est probablement pessimiste de dire que les engagements antérieurs et la hausse du coût de la dette en viendront à empêcher le gouvernement au pouvoir de réellement gouverner, mais je crois qu'il faudra beaucoup de volonté pour éviter qu'une telle situation ne se produise.

Quelques signes de progrès

Lors de notre étude, nous avons constaté que l'amélioration de la gestion et du contrôle financiers peut avoir une incidence sur les quelque 30 milliards de dollars que nous consacrons chaque année au service de la dette.

Supposons qu'au cours de la période de dix ans qui a suivi l'examen de Jim Macdonell, l'amélioration des systèmes de gestion et de contrôle financiers aient permis au gouvernement d'économiser 100 millions de dollars par année. Cette somme correspond à moins 0, 1 pour cent du budget fédéral. Si, grâce à ces économies, le gouvernement avait pu réduire le montant de ses emprunts, sa dette aurait été réduite d'environ 1,8 milliard de dollars, et ce pour l'an dernier seulement. Cette situation hypothétique aurait donné lieu à une réduction des coûts de l'ordre de un milliard de dollars, ainsi qu'à une économie de 800 millions de dollars au titre des intérêts.

Quant au déficit courant, il aurait été réduit de 270 millions de dollars, ce qui représente une économie directe de 100 millions de dollars et une économie de 170 millions de dollars au titre des intérêts épargnés. On aurait également pu réaliser d'autres gains par la suite

Comme je l'ai déjà dit, on a réalisé des projets importants dans le but d'améliorer la gestion et le contrôle financiers. Un nouveau climat s'instaure à Ottawa : les gens sont conscients des coûts. Pour ma part, je veux que tous comprennent bien le mot «coût».

Le Comité des comptes publics

J'ai déjà parlé du travail du Comité des comptes publics, c'est-à-dire le comité de vérification du Parlement. C'est ce Comité qui hérite de mes rapports et qui essaie de trouver une solution aux problèmes que je signale.

Le Comité examine principalement des questions soumises par mon Bureau, et nous nous adressons à ce Comité pour obtenir l'appui de la Chambre des communes.

Lors de ses audiences, le Comité des comptes publics invite des cadres supérieurs de la fonction publique à venir expliquer leurs actions et proposer des solutions. Le Comité accorde énormément d'importance au suivi ainsi qu'à l'établissement de dates limites pour les améliorations envisagées.

J'aimerais également profiter de l'occasion pour faire état d'une amélioration notoire dans la façon dont le gouvernement fait rapport au Parlement. En effet, la présentation au Parlement d'un budget annuel des dépenses par ministère constitue peut-être la plus importante mesure adoptée à ce jour.

Nous devons tous essayer de mieux comprendre le déficit et ses répercussions.

Ces documents sont conçus pour indiquer les objectifs que poursuit le ministère, son utilisation des fonds publics et son rendement. Il s'agit de la Partie III du Budget des dépenses, créée par le Bureau du contrôleur général en 1982.

Une étude intéressante

Un autre concept présente un intérêt marqué. Il s'agit de l'étude menée par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée au sujet de la vérification de l'efficacité et de la présentation d'un rapport à cet effet.

Cette étude suggère que la reddition de comptes est plus importante que la vérification. Les auteurs de l'étude soutiennent que la direction devrait présenter des rapports sur la reddition de comptes et que le vérificateur devrait fournir une attestation indiquant que ces rapports sont complets et qu'ils présentent fidèlement la situation.

D'après les auteurs de l'étude, l'utilisation accrue de déclarations sur le rendement, de même que la vérification externe devraient fournir un cadre plus sain pour la reddition de comptes dans le secteur public.

Est-ce que la direction accepterait

Une evolution constante

Dix ans, c'est bien peu pour l'évolution d'une discipline professionnelle, surtout dans le contexte parlementaire. Cette discipline continue donc d'évoluer, tout comme la reddition de comptes, que nous appuyons.

Depuis l'adoption de la Loi sur le vérificateur général, des modifications importantes ont été apportées en ce qui concerne les structures et les processus de gestion et de reddition de comptes au sein du gouvernement.

Dans nos rapports de vérification et nos suggestions, nous avons signalé des cas où il serait possible d'apporter des améliorations et de réaliser des économies, économies qui dépassent largement le budget accordé à mon Bureau.

Mais ce qui est plus important encore, la vérification intégrée a servi de catalyseur pour de nombreuses mesures gouvernementales destinées à améliorer le processus de reddition de comptes et le contrôle des deniers publics.

Ces mesures comportent :

- la création du Bureau du contrôleur général et la consolidation des services de vérification interne;
- l'établissement et le maintien de la fonction d'évaluation de programmes au sein du gouvernement;
- la gestion de la trésorerie, qui permettra de réaliser des économies de l'ordre de 1,2 milliard de dollars, de 1984 à 1991;
- l'examen du Budget des dépenses et des renseignements à l'appui des réclamations de dépenses;
- l'amélioration des dispositions législatives qui concernent la reddition de comptes et le contrôle, dans le cas des sociétés d'État.

Le contrôle des deniers publics

J'ai traité de cette nouvelle attention accordée au contrôle des deniers publics dans mon dernier Rapport annuel.

Le thème principal de ce Rapport résultait de l'Etude de la gestion et du contrôle financiers menée dans l'ensemble de la fonction publique. Nous avons décidé d'examiner ce secteur afin de déterminer quels changements étaient survenus depuis que le vérificateur général de l'époque, J J. Macdonell, a entrepris sa reforme, au début des années 70.

Nous avons constaté, par exemple, que les principales lacunes du *contrôle* financier, ont été comblées. Le gouvernement dispose maintenant des systèmes et procédés qui lui permettent d'assurer un contrôle financier indispensable.

La question de la *gestion* financière est une autre histoire. J'ai été incapable d'indiquer que les décideurs, les fonctionnaires et les politiciens gèrent efficacement ces mécanismes de contrôle. Il est facile d'établir un mécanisme de contrôle, mais il est plus difficile d'atteindre une gestion financiere efficace

Quelles sont donc les lacunes que présente la gestion financiere?

- Premièrement, nous avons constate que les systèmes comptables gouvernementaux renferment une quantité impressionnante de données financières, mais que bien peu d'entre elles sont utiles aux gestionnaires.
- Les gestionnaires disposent rarement des données financières dont ils ont besoin pour s'assurer que leurs programmes permettent d'atteindre l'optimisation des ressources. Ils ne disposent d'aucune donnée sur les coûts et de très peu d'indicateurs de rendement.
- Nous avons constaté que la budgétisation, dans la plupart des ministères, consiste en la répartition des ressources en fonction de celles qui ont été attribuées aux divers programmes l'année précédente
- Nous avons relevé peu de cas de mesure continue de l'efficacité. Nous croyons que le processus de l'évaluation des programmes au sein de la fonction publique a ralenti.
- Dans la plupart des cas, il n'existe pas de mesure de l'efficience, elle est inadéquate ou elle n'est pas utilisée pour accroître l'efficience.
- Nous avons constaté que peu de gestionnaires sont tenus responsables de l'efficience ou de la rentabilité de leurs opérations.
- Nous avons également constaté que si les gestionnaires respectent leur budget global, on pose rarement des questions sur le coût des divers programmes
- Et, enfin, l'information communiquée au Parlement au sujet des programmes du gouvernement n'indique pas aux députés dans quelle mesure les programmes fonctionnent bien, ou de quelle façon les ressources sont utilisées.

C'est une situation désolante, mais je me réjouis malgré tout du fait que le Comité des comptes publics de la Chambre des communes ait accordé la priorité à l'examen de cette situation.

Le Comité a tenu une série d'audiences au cours des dernières semaines et il devrait, du moins je l'espère, formuler des recommandations sur la façon de régler quelques-uns de ces problemes

Le déficit fédéral

J'aimerais maintenant passer à une autre question importante dont je traite dans mon Rapport annuel. Il s'agit d'une question qui est reliée à la situation dans le domaine de la gestion et du contrôle financiers. Je parle bien sûr des renseignements sur le déficit fédéral et sur ses répercussions.

Depuis une dizaine d'années, le déficit fédéral représente l'un des symboles les plus visibles du rendement financier du gouvernement en place. Or, je m'inquiète du fait que le Parlement reçoit bien peu d'information au sujet du déficit. Les députés ne comprennent pas la raison d'être des déficits fédéraux ni leurs répercussions.

Vous vous demandez peut-être pourquoi je m'intéresse à cette question?

C'est bien simple : j'estime que les vérificateurs d'aujourd'hui ne peuvent se



Raymond Dubois : «Les députés savent comment régler des problèmes précis.»

ressources, ne se pourrait-il pas que le prochain vérificateur général, qui sera nommé dans à peine trois ans, favorise cette approche?

Raymond Dubois : Je crois que je n'ai pas été clair! Le vérificateur général actuel, Ken Dye, est d'accord avec le concept des déclarations de la direction, et il est fort probable que le prochain vérificateur sera lui aussi d'accord avec ce concept. Il est impossible de ne pas être d'accord avec un concept théorique. Cependant, la responsabilité première de la production de déclarations de la direction qui soient vérifiables relèvera des gestionnaires. Une fois que nous aurons des déclarations de la direction qui ressemblent à la réalité, nous ne serons plus tenus de fournir des renseignements indépendants aux députés. Mais il faudra énormément de temps avant d'y arriver.

Desmond Kimmitt : Se pourrait-il que le rôle du vérificateur général soit mal compris si on adopte le concept des déclarations de la direction de façon hâtive?

Raymond Dubois : Bonne question! Il se pourrait que l'application du concept des déclarations de la direction présente certains risques dans le cas de la vérification de l'optimisation des ressources. Mais je ne crois pas que ces risques se poseraient dans le cas du vérificateur général puisque celui-ci est indépendant. Dans le cadre de nos vérifications financières, le vérificateur général n'a jamais hésité à exprimer une opinion claire et précise ainsi qu'à nuancer ses observations par une réserve lorsque nécessaire. C'est le cas depuis de nombreuses années. Le Bureau fera en sorte de ne jamais formuler une observation positive dans le cas de déclarations inadéquates.

John Zegers : La vérification intégrée continue d'évoluer. Quelles seront, d'après vous, les principales innovations auxquelles nous pouvons nous attendre au cours des cinq prochaines années?

Raymond Dubois : Il n'est pas facile de répondre à cette question. Qui sait ce que l'avenir nous réserve? Je suis persuadé que la vérification intégrée continuera d'évoluer. Nous devons tenir compte du fait que le système global met un certain temps à s'adapter aux résultats de nos vérifications. Notre prochain cycle de vérification peut prévoir une approche différente et examiner d'autres aspects et cette situation peut, à elle seule, amener une nouvelle série d'innovations.

Nous avons beaucoup parlé, ces derniers temps, de rendre nos vérifications plus rentables. Je ne suis pas certain d'aimer cette expression, car les gens ont tendance à se préoccuper de l'aspect «coût», au détriment de l'efficacité, évidemment, tout le monde aspire à des vérifications aussi économiques que possible. Mais, pour que la vérification intégrée continue d'évoluer il faudra insister davantage sur des vérifications de meilleure qualité. L'augmentation de la productivité comprend tous ces éléments, pas seulement une réduction des coûts.

Laissez-moi revenir à mes propos au sujet de la présentation de rapports plus équilibrés. Pour y arriver, il faut non seulement adopter une approche différente, mais également modifier quelque peu nos méthodes de vérification. Cela signifie que nous devons examiner attentivement le contexte dans lequel fonctionne chaque ministère. Nos vérificateurs doivent faire preuve de bon sens, et formuler des observations et recommandations pratiques. Ils doivent élargir leurs champs de connaissances et modifier leurs attitudes. Or, ce n'est pas quelque chose qu'on acquiert du jour au lendemain, mais plutôt au fil des ans, grâce à l'expérience. Ainsi, la vérification intégrée oblige les vérificateurs à modifier leur attitude et c'est là le facteur le plus important lorsqu'il est question de l'avenir de la vérification intégrée!

«L'obligation de rendre compte des dépenses dans le secteur public

par Kenneth M. Dye

Le vérificateur général du Canada, Kenneth Dye, s'est rendu à Vancouver le 19 mars 1988, où il était invité à prononcer un discours dans le cadre des Conférences Clyne de 1988. Nous en publions ici de larges extraits, où il nous livre quelques réflexions, entre autres sur son rôle de vérificateur général de notre pays, ainsi que sur la reddition de comptes, le déficit fédéral et les améliorations qu'il a relevées.

En tant que vérificateur général du Canada, j'ai l'occasion d'examiner énormément de chiffres, de statistiques et de données financières de toutes sortes. Ma principale préoccupation reste cependant l'obligation, pour le gouvernement en place et la fonction publique, de rendre compte au Parlement de la façon dont ils utilisent l'argent des contribuables.

Lorsque je parcours le Canada, on me demande souvent dans quelle mesure la fonction publique et le gouvernement sont vraiment tenus de rendre des comptes. Je vais donc vous faire part de quelques-unes de mes impressions. Je tiens également à signaler qu'à mon avis, les décideurs devraient bien comprendre la raison d'être du déficit fédéral, et prendre conscience de ses répercussions. Mais d'abord, j'aimerais vous expliquer où en est la vérification intégrée après dix ans d'existence.



Raymond Dubois

choses qui vont mal. Vous qui avez une longue expérience au sein du Bureau, comment voyez-vous cette situation?

Raymond Dubois : Pour être bref, disons que j'estime que le Bureau doit être équitable. Je crois sincèrement que le Rapport annuel, de par sa nature, n'est pas un document équilibré. Il indique les problèmes, les choses qui vont mal. Les médias s'y intéressent particulièrement et il ressort que tout va mal.

Notre Loi nous oblige à présenter des rapports qui font principalement état des problèmes, de sorte que le système proprement dit est inéquitable. Je crois sincèrement que nous devrions faire notre possible pour essayer de présenter des rapports qui essaient de contrer cette inéquité.

Établir un certain équilibre ne signifie pas qu'il faille remplacer une observation négative par une observation positive. Il s'agit plus simplement d'indiquer dans notre Rapport les cas où une vérification a été éliminée parce que la vérification préliminaire n'avait relevé aucun problème. De plus, il faudrait indiquer tous les éléments positifs que nous relevons.

Un rapport équilibré ne sera jamais un rapport où la moitié des pages traiteront d'observations positives et l'autre moitié d'observations négatives. Il suffit d'un paragraphe pour indiquer qu'un programme fonctionne bien, mais il en faut une quinzaine pour indiquer qu'un programme est mal géré et en exposer les raisons. En règle générale, un énoncé positif ne soulève aucune question. Quant aux énoncés négatifs, ils doivent exposer toute l'information probante recueillie. C'est pourquoi le ton du Rapport annuel semble toujours négatif.

John Zegers : Mais depuis votre entrée au Bureau, avez-vous perçu un changement d'attitude, en faveur d'une attitude plus positive?

Raymond Dubois : Nous encourageons fortement les vérificateurs à signaler les aspects positifs de leurs constatations. Mais encore faut-il qu'il y en ait. On peut dire que récemment, il y a eu beaucoup de constatations positives. Ainsi, par exemple, notre Étude de la gestion et du contrôle financiers de l'an dernier a démontré que le gouvernement disposait maintenant de systèmes et procédés qui permettent d'obtenir des contrôles financiers essentiels. Or, il aurait été impossible de signaler une telle situation il y a une dizaine d'années. Nous avons pu assister à de considérables progrès, et nous l'avons indiqué en 1987. C'est d'ailleurs une chose que nous devrions faire régulièrement, en tant que professionnels de la vérification. J'estime que tous nos vérificateurs sont conscients qu'ils devraient être à l'affût des éléments positifs. Je crois que ces dernières années, notre Rapport annuel établit un plus grand équilibre car il renferme plus d'observations positives.

Desmond Kimmitt : Le rapport présenté en 1975 par le Comité indépendant de révision sur les fonctions du vérificateur général du Canada (le rapport Wilson), qui a été à la base de la Loi sur le vérificateur général, adoptée en 1977, indiquait que la différence fondamentale entre le vérificateur de la fonction publique et le vérificateur de l'entreprise privée résidait dans le fait que le premier doit fournir certains types de renseignements à la législature, et non pas simplement vérifier les renseignements fournis par le gouvernement.

De récentes innovations dans le domaine de la vérification intégrée, notamment l'étude menée en 1987 sur l'efficacité, par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée, ont tendance à amener le vérificateur de la fonction publique à simplement fournir une attestation à l'égard des données fournies par le gouvernement.

Pourquoi ce changement d'attitude? Pensez-vous que cette façon de procéder permettra, dans la pratique, de fournir aux députés tous les renseignements dont ils ont besoin?

Raymond Dubois : Vous parlez des déclarations de la direction! Dans le contexte de la vérification financière, il existe des règles très strictes au sujet des données que la direction doit inclure dans ses énoncés. Le vérificateur examine ces renseignements puis fournit une attestation à leur égard. C'est un système sur lequel la profession comptable s'est fondée et qui a bien fonctionné partout dans le monde pendant de nombreuses années mais qui, récemment, a commencé à battre de l'aile. Le public commence à savoir que l'énoncé du vérificateur est assujetti à d'importantes restrictions.

La proposition dont vous parlez suppose l'application des déclarations de la direction à la vérification de l'optimisation des ressources. En théorie, cela est très sensé.

Pour ma part, j'ai beaucoup de peine à imaginer un ministère fédéral qui préparerait des déclarations de la direction qui correspondent, même de loin, à la réalité. Les pressions politiques exercées sont énormes. On aura toujours tendance à oublier certaines choses et à présenter une image embellie de la réalité.

Il se pourrait que la préparation de déclarations de la direction soit utile dans le cas de vérifications de l'optimisation des ressources. Il se pourrait même que ces déclarations soient pertinentes dans d'autres contextes. Je suis d'accord avec les conclusions de l'étude de la FCVI sur l'efficacité. Mais je reste sceptique et je me dis que ses recommandations ne seront pas appliquées dans la fonction publique fédérale, du moins pas de mon vivant.

Desmond Kimmitt : Mais si, au contraire, elles étaient appliquées ces recommandations? Si l'ensemble des vérificateurs estiment que les déclarations de la direction sont la voie de l'avenir dans le domaine de la vérification de l'optimisation des

contrôle exercé par le gouvernement sur l'utilisation des fonds publics et sur la gestion financière des programmes était tout à fait inadéquat, ce qui a inquiété tout le monde. Le gouvernement voulait améliorer la reddition de comptes. Nous avons donc pu obtenir notre Loi.

John Zegers : Le principal client du Bureau du vérificateur général étant le Parlement, de quelle façon la vérification intégrée est-elle utile aux députés?

Raymond Dubois : Au début, la vérification intégrée était grandement axée sur les systèmes. Le travail était important, mais il était difficile pour les députés de comprendre tous les renseignements qui leur étaient transmis. Ils ont cependant réagi de façon globale à nos grandes études et même si cela a pris du temps, le tout s'est enchaîné.

Mais, je le répète, il a fallu beaucoup de temps pour en arriver là. La reddition de comptes a été améliorée parce que les systèmes présentaient des lacunes et, à l'heure actuelle, nous sommes en train de déterminer les conséquences précises de ces lacunes.

Si vous regardez en arrière, vous constatez que chacune des étapes vient s'inscrire dans le cadre d'un processus logique continu.

Mais il faut savoir qu'il ne s'agit pas d'une pièce à un seul personnage. Laissez-moi vous donner un exemple. Vous avez sans doute déjà vu, dans un cirque, les artistes qui font tourner des assiettes sur des tiges; si l'assiette arrête de tourner, elle tombe et se brise. C'est la même chose dans le cas du système parlementaire : il doit toujours être en mouvement, mais il doit garder son équilibre. Nous fournissons une raison de garder les choses en perpétuel mouvement et notre travail doit être équilibré par celui d'autres intervenants dans le système. Le Bureau du contrôleur général est un autre élément d'équilibre, tout comme les comités parlementaires. Si nous faisons ce que nous avons à faire, ces autres intervenants peuvent améliorer leur rôle dans le cadre du processus comptable. Nous ne devons pas marcher sur leurs plate-bandes ni faire leur travail à leur place. Nous ne sommes qu'un pion sur l'échiquier et si nous remplissons notre mandat, nous aidons les députés à bien servir les contribuables qu'ils représentent.

Desmond Kimmitt : La vérification de l'optimisation des ressources au BVG a évidemment évolué au fil des ans. Le changement le plus important constitue sans doute l'abandon des vérifications fondées sur les systèmes, dans le but d'insister davantage sur les programmes précis. Pourquoi avons-nous donc procédé de cette façon, et quels en sont les avantages?

Raymond Dubois : C'est principalement le Comité des comptes publics qui est à l'origine de toute cette affaire. En effet, les membres de ce Comité appréciaient nos observations théoriques, mais ils ont commencé à nous demander de leur fournir des exemples plus concrets de ce dont nous parlions dans les chapitres de notre Rapport annuel. Ils voulaient des exemples. Ce n'est évidemment pas la seule raison pour laquelle nous sommes passés de vérifications fondées sur les systèmes à des vérifications fondées sur les résultats; nous n'avons pas non plus élaboré de définition claire et précise de ce que nous entendons par «vérification fondée sur les résultats». Mais le concept fondamental, lui, est clair.

Nos vérifications nous permettent d'examiner des programmes et activités gérés de façon indépendante par les grandes entités que sont les ministères fédéraux. Nous nous attardons aux résultats obtenus par le biais de ces activités. C'est notre principal intérêt. Cela ne signifie pas que nous ne vérifions plus les systèmes, mais si nous examinons les résultats et qu'ils sont relativement bons et répondent aux objectifs du programme concerné, nous pouvons restreindre notre vérification aux systèmes de gestion et aux systèmes financiers. Si les résultats sont insatisfaisants, nous retournons en arrière et effectuons une vérification complète des systèmes afin de trouver l'origine des problèmes.

Un autre facteur a amené ce changement. Nous avons découvert qu'il est possible d'avoir un système extraordinaire sans que les résultats du programme soient aussi bons qu'ils le devraient.

La vérification axée sur les résultats fournit des exemples de divers problèmes et ces exemples aident les gens à comprendre rapidement les principes sous-jacents. Les députés sont des gens occupés qui n'ont pas le temps d'examiner des documents qui peuvent sembler trop théoriques. Ils savent cependant comment régler rapidement des problèmes précis. Et, une fois qu'ils s'intéressent à une question, ils sont prêts à y donner suite. Leurs préoccupations se traduisent ensuite par des questions et des rapports qui contiennent les recommandations du Comité des comptes publics à la Chambre des communes.

John Zegers : Le vérificateur général actuel, Ken Dye, n'a pas peur d'inclure des éléments positifs dans son Rapport annuel. Certains médias ont mis en doute le bien-fondé de cette approche et lui ont même indiqué que son rôle consistait à faire part uniquement des



John Zegers, directeur principal à la Direction des rapports et des communications, demande à Raymond Dubois de quelle façon la vérification intégrée peut être utile aux députés.

Entrevue avec Raymond Dubois

Dans le dernier numéro d'Opinions, nous avons souligné le fait que le sous-vérificateur général Raymond Dubois a récemment reçu le titre de «fellow» de l'Ordre des comptables agréés du Québec. En mars, Raymond a reçu le même honneur en Ontario, devenant ainsi «fellow» de l'Institut des comptables agréés de l'Ontario.

Il nous a semblé que le moment était bien choisi pour lui demander de nous livrer ses impressions sur l'évolution de la vérification législative depuis son entrée en fonctions au Bureau du vérificateur général (BVG) du Canada. Les directeurs principaux Desmond Kimmitt et John Zegers, de la Direction des rapports et des communications, ont mené l'entrevue avec Raymond Dubois.

Desmond Kimmitt : Je tiens tout d'abord à vous féliciter de vos deux titres de «fellow». Il ne fait aucun doute qu'ils soulignent votre importante contribution dans les domaines de la comptabilité et de la vérification.

Cependant, il convient de rappeler avant tout que vous occupez un poste de leadership au BVG depuis les tous débuts de la vérification législative. Vous avez contribué à l'élaboration de la Loi sur le vérificateur général, adoptée en 1977, ainsi que ses dispositions en matière d'optimisation des ressources. En tant que sous-vérificateur général, vous avez rempli le nouveau mandat du Bureau en ce qui concerne la vérification des ministères et organismes, et avez vu ses concepts appliqués aux sociétés d'État, ainsi qu'aux municipalités, aux universités, aux hôpitaux et aux entreprises privées. Cette nouvelle vérification a etendue élargie est reconnue par tous les vérificateurs

Que pensez-vous de la vérification intégrée et de la façon dont elle a été mise en application, et quelles sont, selon vous, les raisons pour lesquelles elle a été acceptée si rapidement par tous les intervenants dans le domaine de la vérification?

Raymond Dubois : Je crois qu'une bonne partie de toute cette affaire vient de la ténacité du vérificateur général de l'époque, Jim Macdonell. De fait, il avait exercé des pressions sur le président du Conseil du Trésor pour qu'il adopte une loi qui nous convienne

Pour répondre à la deuxième partie de votre question, je crois que la vérification intégrée a été acceptée parce que le mandat de la nouvelle loi qui comprend les vérifications de l'optimisation des ressources, porte sur la reddition de comptes. Demandez à n'importe quel politicien ce qu'il pense de l'obligation qu'ont les administrateurs publics de rendre des comptes. Ils ne peuvent faire autrement que d'être d'accord avec le principe. Ainsi donc, une fois que Jim Macdonell avait énoncé le principe, il n'était pas question de reculer.

Desmond Kimmitt : Mais pourquoi ces changements sont-ils survenus à ce moment particulier? L'obligation de rendre compte a toujours existé. Qu'est-ce qui était si différent au milieu des années 70?

Raymond Dubois : Le problème vient de loin. Watson Sellar (vérificateur général du Canada de 1940 à 1959) a été le premier à exercer des pressions en vue d'obtenir une amélioration de l'optimisation des ressources, bien qu'à l'époque, on l'ait baptisée autrement. Puis Maxwell Henderson (vérificateur général du Canada de 1960 à 1973) a commencé à s'intéresser à des questions precises comme le gaspillage et les abus. Sa façon de procéder a cependant été perçue de façon négative par le gouvernement. Lorsque Jim Macdonell est devenu vérificateur général, le gouvernement s'est senti obligé de faire la paix. Il lui aurait été impossible de mettre des bâtons dans les roues de deux vérificateurs generaux consécutifs car les contribuables perçoivent le vérificateur général comme leur défenseur. Jim Macdonell avait donc carte blanche. Il faut tout de même accorder le mérite qui revient à Maxwell Henderson puisque c'est lui qui a fait connaître le Bureau.

D'autres événements sont également intervenus en notre faveur. En Californie, la proposition 13 faisait couler beaucoup d'encre. Les contribuables passaient à l'attaque et ils voulaient savoir comment leur argent était dépensé. Tout s'enchaînait. La reddition de comptes était une question à la mode!

Notre Etude de la gestion et du contrôle financiers a également eu son rôle à jouer. Nous avions démontré que le



Raymond Dubois, sous-vérificateur général, répond a une question de Desmond Kimmitt, directeur principal à la Direction des rapports et des communications.





Au moment même où le Rapport du vérificateur général du Canada était présenté à la Chambre des communes le 27 octobre 1987, nous mettions à la disposition des députés des exemplaires de ce Rapport, dans les deux langues officielles. De plus, des présentations vidéo de six vérifications étaient entrées dans le système d'ordinateurs-vidéo OASIS, donnant ainsi aux députés un accès immédiat aux points chauds de nos vérifications.

L'année précédente, nous avions préparé un vidéo qui résumait notre vérification intégrée du Portefeuille des Affaires des anciens combattants, un projet-pilote mis de l'avant à l'intention des membres du Comité des comptes publics. Ceux-ci étaient d'avis que cela constituait une approche valable et ils m'ont encouragé à produire les six vidéos qui sont présentement à la disposition des députés.

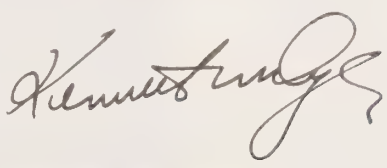
Ces vidéos sur le Rapport annuel répondent à un défi qui fait partie de la nature même de la vérification intégrée, le défi de communiquer les résultats d'une vérification à ceux qui doivent les connaître. L'auditoire principal du BVG, c'est le Parlement. Par contre, nos découvertes intéressent aussi le gouvernement, les médias et les contribuables canadiens, qui fournissent les fonds dont le gouvernement dispose.

Nous devons toujours communiquer le sens de nos vérifications d'une façon claire et concise. La communication d'idées est relativement facile lorsqu'on s'adresse à des spécialistes du même champ de compétence, qu'ils soient physiciens, ingénieurs, psychiatres ou comptables. Chacun comprend les termes techniques et le «jargon» qui lui est familier. L'exercice se complique lorsqu'il s'agit de communiquer les mêmes idées à un auditoire qui ne se compose pas d'experts. Chaque année, c'est ce que nous devons faire avec notre Rapport.

Au Bureau du vérificateur général, nous avons expérimenté et nous nous sommes efforcés d'améliorer notre façon de communiquer les résultats de nos vérifications aux députés et aux autres auditoires intéressés, par des mots, des symboles, des tableaux et des photos qui transmettent un message clair. Nos présentations vidéo constituent une tentative de plus dans cette direction.

J'espère qu'ils seront utiles et que les destinataires les regarderont. Idéalement, les parlementaires qui doivent assister à une réunion du Comité des comptes publics – où à une autre réunion d'un comité parlementaire ou à un débat en Chambre ou au Sénat – qui concerne un ministère ou un programme que nous avons vérifié, pourraient regarder le vidéo approprié avant l'audience afin de se familiariser avec nos trouvailles et nos recommandations.

Nous analysons la fréquence de visionnement des vidéos et pourrons ainsi prendre la décision d'en poursuivre ou non la production. Les résultats que nous avons en main à ce jour sont décevants. J'espère que cela vient seulement du fait de leur nouveauté et qu'à mesure que les députés connaîtront leur existence, les vidéos seront plus en demande. Pour l'instant, nous continuons d'explorer de nouvelles façons de communiquer le but et les résultats de nos vérifications. Celles-ci ont de la valeur pour autant que le message qu'elles véhiculent est compris et qu'il incite à poser des gestes concrets.



Kenneth M. Dye, FCA

Table des matières

KMD vous parle 1

Rencontre
Entrevue avec Raymond Dubois 2
Raymond Dubois livre ses impressions sur l'évolution de la vérification législative et sur la vérification intégrée et il jette un coup d'oeil sur l'avenir.

Résumé d'un discours
«L'obligation de rendre compte des dépenses dans le secteur public.» 6
En mars dernier, Kenneth Dye a prononcé un discours à l'Université de la Colombie-Britannique. Nous vous en présentons un résumé.

Les déclarations de la direction
Un projet-pilote du BVG 10
Le projet-pilote mis de l'avant par le vérificateur général permettra d'évaluer l'utilité du concept des déclarations de la direction au sein du Bureau.

Sur la scène internationale...
La vérification du rendement à Chypre 13
Douglas Timmins et Michael Ryan se sont rendus à Chypre dans le cadre du marché de développement technique des Nations Unies. Ils nous parlent de leurs découvertes.

À-propos... 14
Vaincre la discrimination au Bureau du vérificateur général
Michael Ryan nous invite à reconnaître les obstacles à l'équité en matière d'emploi.

Avancement au BVG : Promotion de cadres supérieurs 15
Le vérificateur général a annoncé la promotion de cadres supérieurs au Bureau.

Opinions est publié tous les trois mois par la Direction des rapports et des communications. Veuillez adresser votre correspondance et les changements à la liste d'envoi à :

Opinions, arrêt 11-13
Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, tour ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 6 No. 2

Couverture
Photographie des cadres supérieurs promus récemment. De gauche à droite et de haut en bas : Nancy Cheng, Tom Hopwood, Raymond L. Foote, Francine D. Bissonnette, John Turnbull, Jim Burrows, Scott Milne et Maria Barrados.

Opinions

Directeur principal
John Zegers

Rédactrice en chef
Diane Vachon

Rédactrice associée
Marnie Johnstone

Photographe
Philip Hannan

Assistante à la production
Lynda Sayer

Membres

Coordonnatrice des ressources techniques
Wendy Bannister

Traducteurs
Rodrigue Guibord
Ann Hutchison
Jacques Rousseau

Conseillers à la rédaction
Pat Forsberg
Pierre Roure
Ed Rowe
Marion Smith
Gail Thorson

Imprimeur
M.O.M. Printing

Opinions

Bureau du vérificateur général du Canada



Eté 1988

CA1
AG
-Ø63

Opinions

Office of the Auditor General of Canada



Autumn 1988

Contents

From the Corner Office 1

Program Evaluation and Internal Audit: Examining the Quality of the Audit 2
Assistant Auditor General Ted McNamara describes the work assigned to his Group. Each year they provide post-audit quality reviews of representative Office audits.

ADAPT—A Success Story: Auditing with Computers 6
Mark O'Connor, Director of Implementation, and Marnie Johnstone, Associate Editor of Opinions, *bring us up to date on the progress of the Audit Development and Processing Technology project undertaken by the Office.*

Comprehensive Auditing:
Its Increasing Role in Federal Government Accounting 12
Assistant Auditor General Robert Lalonde traces the short history of comprehensive auditing. The article was first published in the May 1988 issue of CGA Magazine *and is reprinted here with the permission of the author and the magazine.*

Canada Visits Spain:
The OAG Shares Its Experience in Comprehensive Auditing 15
Marion Smith, Project Leader with Professional Development and Practices, tells us about the May seminar on comprehensive auditing in Spain and about OAG participation.

Planning and Co-ordination Unit: Charting the Course of the Office 17
Principal Michael McLaughlin and Director Eric Forgrave give us an overview of the Unit's many functions including strategic, operational and human resource planning.

Speech Highlights: Unification of the Accounting Profession 18
It's an issue that won't go away according to Auditor General Ken Dye. He presents his arguments in favour of unification in a speech given in May to the National Capital Region Chartered Accountants in the Public Sector.

In Memoriam—Henry S. de Souza 21

Recent Professional Development and Practices Publications 21

Executive News 22

Opinions is published every three months by the Reports and Communications Group. Please address all correspondence and changes of mailing labels to:

Opinions, stop 11-13
Office of the Auditor General of Canada
240 Sparks Street, West Tower
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 6 No. 3

Cover
Members of the ADAPT team return to the Office with their laptop computers. Left to right: Tim Ranger, Eric Anttila, Mark O'Connor and Eric Teutsch

Opinions

Principal
John Zegers

Editor-Publisher
Diane Vachon

Associate Editor
Marnie Johnstone

Photographer
Philip Hannan

Production Assistant
Lynda Sayer

Special thanks to:

Translators
Rodrigue Guibord
Ann Hutchison
Jacques Rousseau

Graphics
Stephane Beauchamps

Editorial Advisers
Roxanne Bertrand
Guy Dumas
Maurice Laplante
Suzanne Moorhead
Pierre Roure
Ed Rowe
Michael Ryan
Marion Smith
Gail Thorson

Printer
M.O.M. Printing

From the Corner Office



In June, the Canadian Institute of Chartered Accountants published the "Report of the Commission to Study the Public's Expectations of Audits."

In my view the independent Commission is to be congratulated for its clear and comprehensive review. The members have not only looked at the major issues affecting auditing today, they have also provided some important insights on the present status and the future of Canada's auditing profession itself.

The Commission chose not to examine legislative auditing as such. But there are links between at least two of its concerns and the work of my Office. The first is the matter of the independence of the auditor. The Commission observes that because audit appointments in the private sector are heavily influenced by management, some members of the public perceive that this reality can put pressure on the auditor's independence. Also, because public accounting firms are often providing consulting services to their audit clients, the public senses that there is a potential for a loss of objectivity by the auditor.

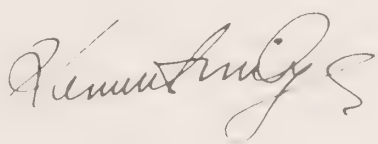
Fundamental to legislative auditing is the principle of absolute independence, which is of immense importance when one is auditing in a volatile political environment. It may be that the Auditor General's experience of the advantages of complete independence can be of value to those seeking to ensure the continued independence of the auditor in the private sector.

Another matter tackled by the Commission is of even more potential significance to my own work. This is the section of the report that discusses the Auditor's responsibility in relation to fraud and illegal acts. The Commission found the public's expectation is that the auditor should more actively search for and react to fraud and other illegal activities. And it goes on to recommend ways of strengthening the auditor's role in these areas.

If Canadians wish private sector auditors to take a stronger position on seeking out and reporting fraud, one can assume that they have at least as strong an expectation that legislative auditors should also be making greater efforts to identify fraudulent activities.

For the past 10 years the General Accounting Office in the United States has had a "hot-line" which can be used to report allegations of fraud and misconduct involving public officials. There are arguments on both sides as to whether a similar "hot-line" would be appropriate and useful in Canada.

What does seem certain, in the light of the Commission's findings, is that we legislative auditors may have to become more proactive in detecting fraud and other illegalities.



Kenneth M. Dye, FCA



Examining the Quality of the Audit

By Ted McNamara,
Assistant Auditor General

When I returned to the Office in August 1983, after a two-year stint with the Canadian Comprehensive Auditing Foundation, Ken Dye asked me to form a Program Evaluation and Internal Audit (PEIA) Group.

The Group would assess the extent to which the Office objectives were being met effectively and at least cost. The Office has always been in the forefront of public sector auditing. This self-assessment initiative would provide another opportunity to demonstrate its leadership.

The Group's purpose was to gauge the quality of the Office's work overall, not to evaluate staff performance. Naturally individual audits would be reviewed, but only the Office-wide concerns would be brought to the attention of the Executive Committee and would be conveyed to Office staff.

My previous experience with the Office included responsibility for value-for-money (VFM) audit methodology and for our work in the area of program evaluation. I felt comfortable with that part of my new mandate. As for internal audit, I would have to do whatever was necessary to deliver a satisfactory product.

PEIA is responsible for:

Program Evaluation
- assessing the effectiveness with which the Office's audit activities support the scrutiny role of the House of Commons;

Post Audit Quality Review (PAQR)
- assessing whether the quality of the Office's audit work is such that it selects matters of most significance for audit, and that it audits these in a professional and cost effective manner; and

Internal Audit
- assessing whether important management practices and procedures throughout the Office reflect due regard for value for money.

Bill Radburn had been responsible for PAQR work during the preceding two years, assisted by George Nyvlt. PEIA assumed the PAQR function because of the natural fit with program evaluation and internal audit.

In taking on a self-assessment role the Office was breaking new ground, at least in the public sector. Public accounting firms regularly conducted peer reviews, but we were aware of no comparable practices in the public sector.

The U.S. General Accounting Office (GAO) was developing a similar initiative about the same time, although this did not become known until later. The U.K. audit office still has no PAQR function and won't for at least another couple of years. I don't know what the situation is with other audit offices around the world, but nothing has come to light through INTOSAI. The provinces don't appear to have anything comparable.

The organization of PEIA is simple with only a small permanent staff. Director George Nyvlt, and a secretary, Sylvia Shier work with me. Another director, John Pritchard, is on long-term loan from Audit Operations Branch. Manager Jay Lukenbill has recently returned to Audit Operations, and we are awaiting a replacement.

To carry out our work, we rely on staff borrowed from Audit Operations and on consultants. This is not as simple as it sounds. Assistant Auditors General and Principals are reluctant to give up their senior staff, even for short periods. Junior staff can help review attest work for public accounts audits and for Crown corporations; however, they often lack the related experience to take on VFM PAQR work or to review the audits of major Crown corporations.

Despite our conviction that carrying out PAQR reviews requires above average experience and audit know-how and that a request to do PAQR work recognizes one's superior skills and experience, we have difficulty persuading qualified people to take on PAQR assignments. Perhaps this natural reticence to audit one's peers, or worse, one's boss, could be overcome if we were a much larger organization where we could ensure reviewers' complete independence.

Using consultants is one way to overcome these problems. Wherever possible, we select consultants unlikely to work for audit teams later. This narrows our choice considerably. Those having comprehensive auditing experience needed by PAQR are constantly in demand by the audit teams. When using consultants then, we have to live with a certain risk to independence but this has presented no problem so far.

PEIA Projects since 1983
Here are some highlights of the projects we have carried out over the last few years.

Program Evaluation: *Evaluation of the annual reporting process (EARP) using the 1983-84 Report*
The objectives of the study were: to see what Members of Parliament thought about the audit information provided to them in the annual Report; to find out the views of central agencies and line departments, and of journalists, since it is the news media that provide the public its information on the Auditor General's work; and to analyze the Office's internal perception of the usefulness of the audit information, its nature and its presentation in the annual Report.

Interviews with Members of Parliament revealed that the annual Report was used by members of the Public Accounts Committee (PAC) but that little attention was paid to it by other Members. Members of other standing committees were unaware of chapters on departments whose Estimates they reviewed.

Members suggested ways the Office could be more helpful to them: Arrange audit chapters so Members of Parliament could quickly determine significant findings and assign first priority. Use concrete examples to illustrate findings in departmental and government-wide chapters. Continue to press for an amendment to the Auditor General Act to permit more frequent reporting of issues while they were still current. Support the standing committees by referencing audit findings to Estimates submissions and by helping the committees relate the information contained in the Auditor General's Report, the departmental annual report, the Public Accounts and the departmental Estimates.

In addition, the Office could communicate to committees by letter that a relevant chapter had been published and outline matters of significance. Office representatives could attend committee meetings where the Estimates are reviewed to discuss the implications of relevant audit findings.

Most department and central agency heads felt the annual Report attempted to present a fair and balanced view of the organization being audited, that the Report conveyed an understanding of the activities and areas covered in the audit and dealt with matters of significance. Two deputy heads expressed negative views. The Office response was to increase emphasis on keeping deputy heads fully informed throughout audits so that any problems can be satisfactorily resolved before the audit is finished.

A One-week Event

Journalists, while generally positive about the annual Report, commented that its media life, approximately one week, is short. More frequent reporting could allow more depth of coverage. The journalists use simple criteria for selecting topics to focus on, such as large dollar amounts of waste, and high-profile departments. They prefer the Auditor General's own chapter on matters of special importance and the Audit Notes chapter, because these conform to journalists' criteria.

We concluded that improved processes could make the annual Report more useful to MPs and more acceptable to deputy heads.



Program Evaluation and Internal Audit: (left to right) John Pritchard, George Nyvlt, Sylvia Shier, and Ted McNamara

Evaluation of Professional Development Training in the OAG

This 1986 study by a consultant was to determine if the Office was teaching the right things and was teaching the things right. The first involved surveying the staff about the on-the-job usefulness of skills and knowledge received in training. The second required assessing course design and delivery, making comparisons with other audit bodies, notably the GAO.

The study determined that professional development courses played an important part in developing auditor capabilities and disseminating new audit techniques. The OAG has made a sustained and substantial effort to provide ongoing training opportunities to staff and most auditors believed the courses provided good value for money in terms of usefulness on the job. The study also found that the OAG's training program compared favourably with that of the other national office of a similar size visited by the consultant.

The consultant's review of the audit training programs of other offices identified examples of excellent training practices that the OAG might consider adopting.

We recommended the OAG give highest priority to continually updating training in value-for-money auditing, audit project management and data analysis skills; provide longer and more intensive in-house training for high priority subjects; and implement, on an urgent basis, the current plan to develop curricula for group and developmental levels in the OAG.

The evolution of comprehensive auditing increasingly challenges training within the OAG. Extensive analysis would have to be made of the specific audit tasks to be carried out by the course target groups and of the related skills and knowledge to be taught.

Since the study a proposed curriculum of courses for the different reponsibility levels in the Office has been developed in response not only to our recommendation but also to the findings of an Audit Operations Branch Task Force on Knowledge and Skills Requirements for Auditors.

Survey of Deputy Ministers
This 1987 survey was conducted to obtain Deputy Ministers' views on how the OAG presented their departments in the annual Report and to invite their comments on any other matters relating to the Office's work.

We asked: Did the chapter present a fair and balanced view of your organization? Did it display an understanding of the activities/areas covered? Did we address matters you consider significant? Did we leave any out? Were our recommendations practical and cost effective? Can you suggest ways the audit could have been of more benefit to you?

Five of the seven chapters were reviewed positively by the deputies; two were not. We take the deputies' responses seriously. Continuing effort is being made to better our understanding of the audit entities, to maintain effective communication throughout the audit and to strive for the proper balance and tone in the chapters at their initial drafting.

1988-89 Evaluation Initiative
This year we will once again ask Members of Parliament, including the Senate, ministers and their deputies, heads of Crown corporations and journalists about the work of the Office. As well, we will determine the desirability of the Office's establishing liaison with other interest groups that share our program environment such as the legal and accounting professions, other legislative audit groups, universities and colleges, and economic, social and cultural research bodies in general.

Post-Audit Quality Review (PAQR)
Audit quality means: *Auditing the right thing and auditing the thing right.*

Quality is easier to assess with well-established auditing standards and procedures. This is the case with the PAQR of the audits of the Accounts of Canada and of Crown corporations and separately reporting entities. The Canadian Institute of Chartered Accountants and our Office standards are satisfactory reference points for PAQR. Because of this we have been able to establish a system to rate and monitor audit quality over time.

Our examinations of this attest and authority work have consistently revealed compliance with generally accepted auditing standards and with those of the Office.

The Belbeck report has prompted us to take a special look at the efficiency issues associated with attest audits in particular. We will also look at the extent of reliance on internal audit in developing audit opinions.

Our criteria for reviewing VFM audits are the audit manual, various bulletins and audit guides. However, professional judgment plays a significant role, both in the audit activity itself and in the review of it. Since the existing VFM audit methodology material is not yet complete, is uneven in its quality, and is increasingly outdated, PAQR has reported serious inconsistencies across audits in how VFM issues are identified and addressed.

Since 1983, PAQR has examined the issues of audit scope, the use of audit programs, the readability of chapters and the significance and validity of audit findings. Most recently we examined the progress made toward results-oriented auditing.

Most results-based audits have certain characteristics: They addressed primary program objectives and not just secondary ones. They analyzed information on program results and assessed systems and controls only when necessary to account for results shortfalls, or when information on program results was unavailable. They determined the cause and effect of any deficiencies they identified in systems and controls and examined corrective actions taken by program management.

The review of the comprehensive auditing manual now under way will consider fully PAQR's past recommendations on the scope and conduct of departmental comprehensive audits.

1988-89 Reviews—PAQR is now preparing for reviews of the Use of Audit Advisory Committees and Reliance on Internal Audit.

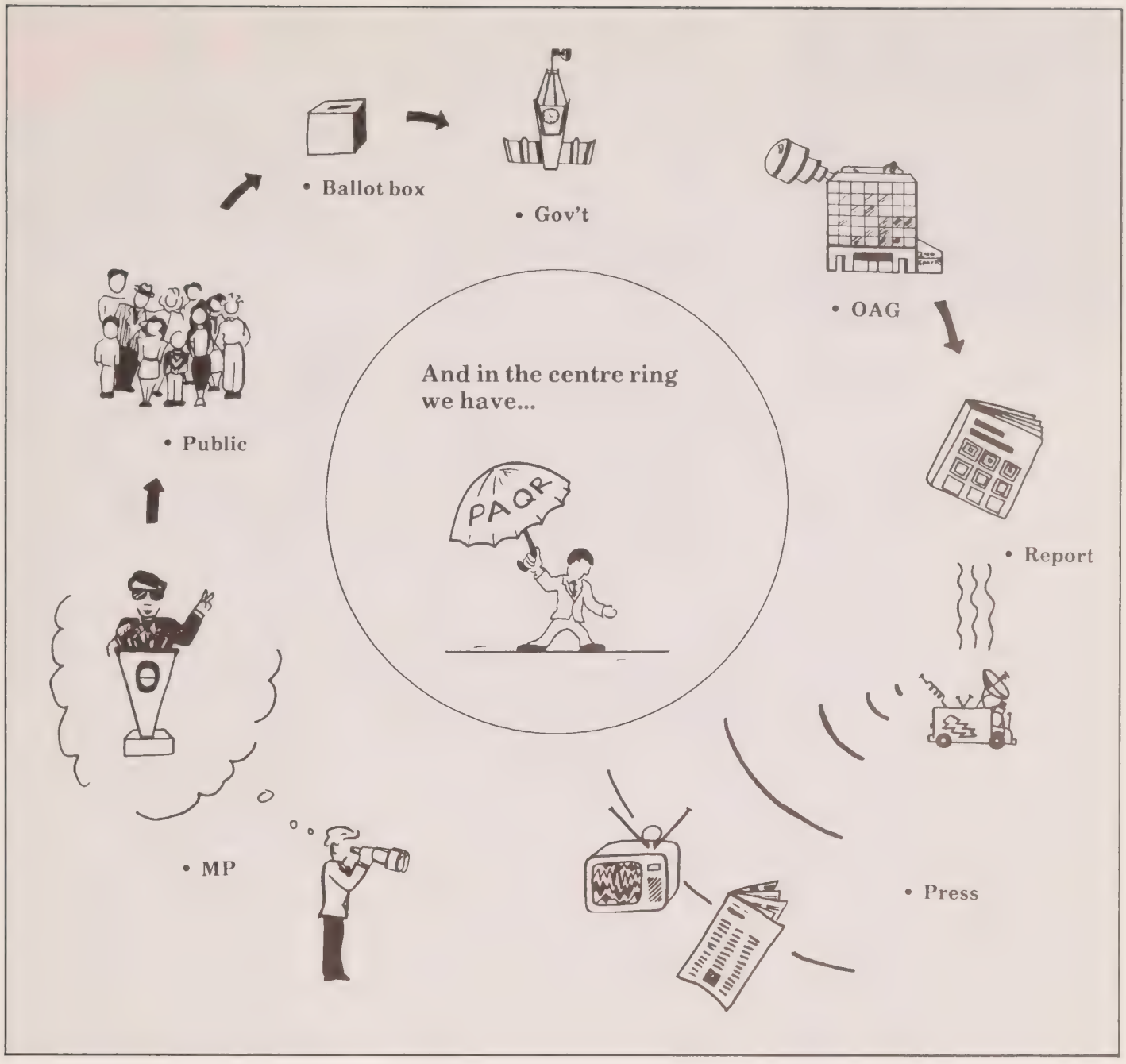
Use of Audit Advisory Committees
Some issues to be addressed are: the continued relevance of existing policy and guidelines; the qualifications and size of committees; the conduct and the frequency of meetings; involvement of members as special advisers; the nature, value and use of advice sought and received from the committee; and the documentation of proceedings.

Reliance on Internal Audit
Here the issues are the extent to which audit costs have been reduced through reliance on internal audit or other departmental evaluations or reviews, whether impediments exist and what can be done about them, if departments have been given enough notice so internal audit staffs could plan their work with our reliance in mind. We also want to learn the internal audit staffs' views on whether the OAG relies enough on their work and OAG staff views on the same subject.

Internal Audits
We borrow staff to carry out these assignments too. The major internal audit project has been the review of the Administrative Services Branch to assess the reasonableness of the nature, level and costs of services provided by the Branch. Only the Official Languages Group remains to be audited this year.

Generally we found a high level of satisfaction with the services provided by the Branch. Further, the quality and costs of services provided compared favourably with those of similar organizations. We also reviewed contracting for professional services. We examined how the need for consulting services was determined and how individual consultants were engaged, managed, paid and evaluated. We found that over the years a significant improvement had occurred in the controls over contracting.

We did identify a number of opportunities for further improvement. The Office should clearly communicate its contracting policy to senior staff throughout the Office to ensure that practices are consistent. Periodically we should assess which expertise it is cost



effective to maintain permanently and which should be contracted for specific short-term assignments. Consultants should be subject to the same direction, control and assessment as their permanent staff counterparts.

A follow-up found that most of our recommendations had been acted on and the remainder were being reconsidered.

The Value to the OAG of PEIA Work

This is very difficult to assess objectively. Many of the PEIA reports generate extensive debate in the Office. I'm told that's a good thing.

Whether audit and management practices have improved cannot be assessed until follow-up PEIA projects are carried out. There is the sense though, that the Office exploits major opportunities for improvement wherever and however they arise. This happens gradually, without much fanfare and generally without it being obvious that anything is being "fixed." It's a question of "evolution" versus "revolution."

It's probably time that we evaluated PEIA. We're working on a method for doing this and would like to complete it in 1988-89.

Measuring PEIA's performance is one thing, ensuring it is another. The latter can best be accomplished by getting the very best professionals in the Office to take on post-audit quality review projects and even to consider career development assignments within the PEIA Group itself.

ADAPT A Success Story

Auditing with Computers

Computers are here to stay at the Office of the Auditor General. Opinions' *Associate Editor Marnie Johnstone and Mark O'Connor, the director responsible for audit software implementation, provide an update on the Audit Development in Automated Processing Technology (ADAPT) project in the following pages. They tell us how auditors are using computers to improve auditing, how microsupport systems are developing, and how the Computer Audit Group's ADAPT project is managing the changeover.*

Staff at the OAG are so pleased with their new microcomputers and audit software that they can no longer imagine functioning without them. But it's the ability to handle greater audit workloads without staff increases that management is quietly contemplating and celebrating. Add to this the benefits of the co-operative information sharing now possible in the Office, and you have a picture of the many objectives met by the ADAPT project team in the past year.

"By 1990, when full implementation is expected, the results will be even clearer," says Mark O'Connor, the director responsible for implementing ADAPT. A survey conducted by the Information Systems Steering Committee during November 1987 showed that productivity and job satisfaction are improving in the Office as a result of computerization.

Cathy Fairbairn, project leader, Central Agencies Audit Team, has worked for three years with Office personal computers (PCs). At first there was only one microcomputer for the whole team of 12. Now all permanent employees on her team have their own computers although there is still some sharing with summer students.

Cathy was one of the 71 percent of employees who said in the survey that they thought their audit work was more complete and accurate as a result of the new audit tools. She says much of the boring work of verifying and recalculating is eliminated, saving time and money and freeing her to pay closer attention to more significant problem areas. The 100 percent recalculation of interest on the Public Debt is an example of many hours of saved time. She also thinks her reports are better written because of the confidence gained in working with WordPerfect. Cathy finds the software easy to use, and employs a variety of "tools" depending on the nature of the audit.



A Total Package

"We are using various software on the Canada Deposit Insurance Corporation Special Examination this year," says Cathy. "In the planning phase, we use Lotus 1-2-3 and WordPerfect. Storyboard is used for presentations to the Advisory Board and to management and for the Audit Committee. We plan to use Ful/text to check previous years' annual Reports and IChart to flowchart client systems. This audit requires many interviews to which I add my comments. I use WordPerfect for this work and, when I travel to the field, my laptop computer comes with me. It weighs 15 pounds (7 kg) and is quite portable."

Cathy's supervisor reviews her audit plans on screen and always sees the latest version. A Lotus 1-2-3 schedule on the Network informs managers where staff are at any time, making planning and communication easier.

"We use the Office electronic mail system OAG*MAIL to keep the home office up to date when we're in the field," Cathy says. "It avoids telephone tag and lets you pass on information which doesn't need an immediate response. We also have a team address which means we can send messages to the whole team at once. Everybody is in the picture at the same time unlike the time when a circulating memo might not hit your desk for days."

Using the Local Area Network (LAN), Cathy can tap into AuditPro to tailor an audit program from steps used in other similar audits. She also uses AuditPro to organize WordPerfect and Lotus worksheets in her electronic audit file. AuditPro is used more and more by audit teams.



Reporting

When preparing reports, Cathy uses WordPerfect with IChart for flowcharting and organization charts.

"Sometimes I call upon our secretary, Lyne Roy, who attended the apprentice microsupport course, to help prepare IChart or Storyboard material. A good thing about IChart is how easy it is to change. An entity may reorganize from one year to another. Instead of asking Graphics to prepare a new chart, we can simply revise the old one on screen."

For financial analysis Cathy relies on Lotus 1-2-3 applications she has developed. Its columnar format is ideal for this purpose. Her equalization payments Lotus model covering $6 billion saves significant annual audit costs. Her Principal has found that the Lotus models can be easily reviewed using the computer, even for such extensive assignments.

Cathy was among the representatives from Group Six and the Computer Audit Group who illustrated their Groups' use of IDEA and Storyboard software at the EDP presentations at the 1987 Commonwealth Conference of Auditors General. Ken Dye himself used the Storyboard flags, created by Johanne Blais, in his closing remarks.



Pilot Testing

Louise Bertrand, another Group Six auditor, started testing AuditPro in the spring of 1987. A member of the Central Agencies Team, she found it useful in a pilot test of the create/edit function on the House of Commons audit, and gave the development team suggestions for improvements from the user's point of view. These were incorporated where possible, she says.

This year Louise tested the execute function to create electronic working papers for the Parliamentary Restaurant and Cafeterias audit. Louise likes the software very much and is eager to use the new AuditPro file review section which will eliminate the need for a hardcopy file until the job is finished. And the new computer-produced audit files are numbering the days left for handwritten sheets with index tabs.

Earlier this year, Louise made a presentation on AuditPro to the Canadian Institute of Chartered Accountants' annual congress in Quebec City. Everyone was very impressed and wanted to know more about it. Auditors really find the menu-driven software excellent for their work. Louise has conducted 1.5-hour workshops on AuditPro and says people pick it up easily. It directly matches audit work with the audit step and it changes step and page numbers automatically for effortless audit updates. Since everything is typewritten, it eliminates the guesswork of trying to decipher handwritten comments.

As members of Group Six, Cathy and Louise have spent many hours testing and developing programs as part of the testing conducted by the Technology Group. However, they say immediate results in saved time and improved reporting have made it worthwhile.

Janet Jones, a manager with the Customs and Excise team, echoes other Group Six auditors in her praise for the software used with ADAPT. She is pleased with her accountability diagrams done with IChart. She also recalls helping a Canadian Comprehensive Auditing Foundation fellow do his presentation on Colombia with Storyboard software. A combination of Storyboard and slides were used. As the audience was guided from one city to another, each new city was highlighted on the map.



Applying the Technology
Janet participated in the Year-end Spending Study in which IDEA software was used to download and manage a government-wide sample of year-end payments. The responses to a survey of 1 300 audit programs were compiled and analyzed using IDEA.

"Using Ful/text was fantastic," says Janet. In order to prepare for recent Public Accounts Committee hearings, Janet searched through the past five years of the OAG annual Reports using Ful/text. Within minutes all relevant sections were identified. Imagine the time this would take manually, especially if the search required refinement.

What's in the Audit Briefcase?

AuditPro
Uses — Attest, comprehensive and VFM audit and special examinations
Links — Lotus 1-2-3, WordPerfect, IChart
With AuditPro the auditor can create electronic working files using audit programs. The auditor keys in steps and objectives, can refer to previous years' PADs (pre-printed audit documentation), last year's work and other audit entities' programs which are stored on disk. Schedules from Lotus 1-2-3 and WordPerfect are automatically referenced when attached to the audit file.

IChart
Uses — Reports and presentations
Links — Lotus 1-2-3, WordPerfect
The auditor creates high-quality laser-printed charts and diagrams using standard template symbols and any-size texts. Unique is its ability to explode elements to see further charts or background text files. Revisions of previous charts are accomplished easily and clearly.

Ful/text
Uses — Research, preparation of reports requiring references
Links — WordPerfect
Text of frequently used documents and project reports is retained on disk for audit planning and reporting. The auditor no longer needs to conduct tedious searches through heavy manuals such as the Comprehensive Auditing Manual but gains instant access, through a powerful search capacity for words or phrases, and can copy electronically to a personal file whatever is required.

PC Storyboard
Uses — Presentations to audit committees, audit teams, clients and external teams
Links — None
Graphic material can be projected on large screen from computer screen. Includes graphics package and animation.

IDEA
Use — Direct examination of client financial and operating data
Links — Various including WordPerfect, Lotus 1-2-3, G/L packages, Central Data Selection (CDS)
Client records can be browsed, analyzed and sampled. Auditor can move data to and from other data packages or from the General Ledger of Canada through CDS.
See also Spring 1988 *Opinions* article "Using IDEA."

CDS (Central Data Selection), EDPAUDITOR
Uses — Mainframe computer data extraction
Links — IDEA, Lotus 1-2-3
EDPAUDITOR is used to query large volumes of data and CDS is specific to the General Ledger of Canada. CDS queries are built on the micro and sent to the mainframe.

WordPerfect, Lotus 1-2-3
Uses — Reports, notes, electronic mail, documentation
Links — AuditPro, IChart, Storyboard, Ful/text, IDEA
WordPerfect is a wordprocessing package adaptable to many programs. Lotus is an electronic worksheet.

OAG*MAIL, OAGPOST
Uses — Electronic mail, document stores forward, bulletin board
Links — WordPerfect
All members of the Office with modems can communicate with each other or transfer files and documents. OAG*MAIL is used for short messages and memos, OAGPOST is used for longer documents and reports.

The survey of Office staff showed that many people have found ways to perform audit steps faster using the ADAPT technology. Staff also overwhelmingly reported greater job satisfaction (80 percent), better staff morale (72 percent) and improved accuracy (77 percent). No wonder OAG staff can't imagine working without their micros anymore.

The ADAPT Team

Inventors of the Electronic Auditor's Briefcase
Sitting in a darkened conference hall in deepest Silicon Valley, California one day this summer, Eric Anttila turned to Principal, Information Technology Group, Larry Duff and cried, "By George, I think we've got it." (à la Henry Higgins).

Eric had just realized that the office-of-the-future described in glowing terms by the lecturer was happening right now at the Office of the Auditor General thanks to Ken Dye's vision and unfailing support of a thoroughly modern audit office and thanks to the ADAPT team's years of innovative effort.

Because the Office began the computer change-over relatively late in the evolution of computer science, the decision to go with personal microcomputers rather than a centralized system means the OAG is able to put staff at the helm of intelligent workstations with consolidated software packages to serve them.

"We are dramatically ahead of many other offices in the sense that we are putting so much power in the hands of individuals," says Director of Development Eric Anttila.

The pundits' future office includes a workstation on every desk—a reality for the participants of the ADAPT project. In fact most field auditors are now or will soon be in possession of laptop computers, putting them in the forefront of auditing technology.



Inventors of the Electronic Briefcase: (left to right) Mark O'Connor, Eric Teutsch, Tim Ranger, Crystal Pace, and Eric Anttila

As implementation forges ahead in the Office of the Auditor General, Assistant Auditor General Doug Deeks' Audit Group and David Marshall's Group can breathe sighs of satisfaction—they secured the beachhead; now they can watch the troops storming the peninsula.

The OAG had some special requirements. The result of looking for a way to audit computerized client data using a microcomputer was the IDEA software—Interactive Data Extraction for Auditors—now an established software tool for auditors worldwide. IDEA was the first big success.

ADAPT Project is Launched
The new initiative, code-named ADAPT, approved by Executive Committee in 1985, is short for Audit Development in Automated Processing Technology. It's well-named since the Office intended to take known technology and adapt it to the audit world. To launch the mission, these practical steps were put into action:

- creating an Audit Systems Section, David Marshall's team, consisting of people with EDP and audit experience to explore the possibilities;
- designating a lead audit group to test the equipment and software in their work;
- arranging to share information with two major accounting firms also developing computer solutions;
- conducting a needs analysis in the Office to discover where automation could best be used; and
- exploring and testing training methods.

When the team looked at the audit automation possibilities at the beginning of the ADAPT project, they came to the following simple conclusion—microcomputers could make auditing a whole lot more fun and interesting if the menial tasks were removed or simplified.

"Under Doug Deeks' initiative we put together a crack team of audit systems development people, and set about developing the tools for what I call the *electronic audit briefcase*," says Larry Duff.

The Electronic Audit Briefcase Contents

The basic principle in developing the audit briefcase was that the equipment should be easy for the auditor to use yet sophisticated enough for professional reporting. The Office already had a substantial investment in IBM products and wanted to maximize the audit productivity gains from this investment. See "What's in the Audit Briefcase?" for software details.

The electronic audit briefcase is organized and held together by AuditPro. The design was based on audit practice concepts and audit process models. Keys to its success are its user-driven design, new techniques in prototyping and, the most essential ingredient, a strong management will.

Mark O'Connor and Crystal Pace helped identify the main components at the beginning of the project, analyzed the needs and tested available types of software. They spent a lot of time speaking to users inside and outside the Office and worked together with the programmers in drawing up the specifications for the system.

Tim Ranger and Eric Teutsch discovered that you can't take the drudgery out of auditing until you know how auditing works. The two programmer-analysts were assigned to develop and implement the prototype of AuditPro designed by Mark, Crystal (with Group Six input) and a consultant. Their job was to eliminate the piles of paper that accumulated during an audit while maintaining the high quality of auditing. During their research they watched auditors laboriously photocopying files, referencing file-names from one docket to another and page-numbering endlessly.

The system they devised in a little over a year not only saves time but brings a greater consistency to the work done in the Office. The menu-driven program allows the auditor to create, edit, revise after review and execute an audit. At any point the auditor can have a printout in English or French.



Louise Bertrand auditing at the House of Commons



Assistant Auditors General Doug Deeks and Dave Marshall



Principal, Information Technology Team, Larry Duff



Cathy Fairbairn works with laptop computer at Canada Development Investment Corporation

Tim says his major challenge was developing the "swapper" which allows AuditPro to drive other software packages as well. The "swapper" gives the auditor power to switch from AuditPro to WordPerfect to IChart to Lotus 1-2-3 with a single key-stroke while maintaining full storage space on the computer.

Eric's creativity made it possible for up to six people to review an audit program and file, make separate queries and responses, and track changes to the file during review. And audit objectives and steps can be borrowed from other similar audits.

LAN Communications

The team also wanted a system that would allow for maximum sharing of information. With the spread of the LAN (Local Area Networks) in both the Jackson Building and 240 Sparks Street offices, huge data bases and a complete selection of software can now be easily accessed. As technology improves, the access to large data bases will also improve for field audits. Communication to and from the field is already much better through the LAN and the use of OAG*MAIL.

Information data bases are growing all the time. For instance, the last five years' annual Reports are now available on screen with Ful/text. Manuals such as the Treasury Board Manual, the Comprehensive Auditing Manual, and the Audit Guides, and also some legislation can be viewed. Past audit programs are also on call for reference and help in developing new audits. Assistant Auditor General Hector Millward's group is creating authorities databases covering Treasury Board Minutes, Orders in Council and other relevant material. The better the base the more uses it will have.

The Group Six participants continue to be enthusiasic about the audit briefcase, although it has involved many extra hours of training, testing and research on their part. Doug Deeks reports that in his area fewer people can now do the same amount of work and that savings in time and money have already offset time spent in research and development.

Implementation—Audit Operations

This autumn several more audit teams outside Group Six will be piloting AuditPro and IChart. The demand to use the new software on audits this year has been overwhelming. The Office's biggest challenge will be to keep up with it.

The use of the new software like AuditPro has already spilled over into at least two other teams. Wayne Cluskey, the Principal now working on the Environment audit, wanted to be sure his new team had the benefit of the new tools. His experience in Group Six convinced him that their use leads to better auditing.

"Human judgment is still the most important factor in auditing," says Wayne. "I wouldn't want to see auditors relying on computers to such an extent that it becomes a matter of filling in the blanks. But the computers give auditors more time to think and evaluate by freeing them from some of the dull and routine tasks. They are now able to explore some of the 'what ifs' in an efficient manner. I think the PCs are speeding up the process of learning too, but technology can only be used at a pace people are willing to accept. In this sense I think the Office is on course and we can be proud of what we're doing."

Another way the automation process is being assisted is through the microsupport apprenticeship program. Some existing support staff are being trained in all the Office micro applications in a four-month apprenticeship program. Within two years every group in the Office will have the support of one or two graduates of this unique program to help when micro problems arise.

As more and more Office staff gain access to equipment and start to use the ADAPT software, the implementation team, headed by Mark O'Connor will be promoting awareness of how and where to use the audit briefcase contents. Ike Prokaska, Principal, Staff Training Programs, plans to offer an EDP Update course like the Accounting and Auditing Update course. Other courses are being refined to include the new technology. Follow-up and advice will be given by the implementation team.

That team will continue to develop databases. They will also improve present software packages and acquire new products as auditors' needs are identified and the technology advances to meet them.

As auditors use the new tools, audit methodology is changing; the Methodology Committee has taken a keen interest in the project and will be guiding it through the pilot stages this

year to assess potential for expanded use of common databases and audit methodologies supported by technology.

You Have to Have the Right Equipment in the Right Places

By 1990, all field staff will have laptop computers (there are now more than 330 laptops in the Office). Because field teams often lack access to printers, at least one laser printer with the capacity to print charts will be assigned to each audit team. Scanning equipment is also in the not-too-distant future, according to Eric Anttila. "It is now possible to store and retrieve all documentation and to make it available for electronic retrieval."

The group is exploring various audit project management systems, an area of expressed interest to auditors.

As Assistant Auditor General David Marshall, responsible for the project, said in 1985 when ADAPT was born: "A project of this nature does not really have a beginning and an end."

The implementation team realizes that theirs is an open-ended task with limitless possibilities. The OAG aims to maintain its progressive use of computer technology—in an adaptive way of course.

Help Is at Hand

The printer is jammed. Your tabs have gone haywire. The computer says "Fatal error," and you're thinking of evacuating the building. What to do? What to do?

Call on a microsupport apprenticeship grad of course. (Definition: faster than a speeding bullet, more compassionate than Florence Nightingale, also known as one of your own friendly office support staff.)

Technology is sometimes seen as a destroyer of jobs. But the OAG has taken a novel approach to this issue as it computerizes its audit and office functions. Support staff are still needed, but in new ways, and that's where the four-month microsupport apprenticeship program kicks in.

"It is true that the traditional memos and drafted material are rarely being sent to secretaries and wordprocessing centres any more," says Director of Microsupport Systems, Janet Strome. "What we need now in the Office is help with the difficulties arising in the fast-paced world of computers."

Since October 1987, ten "facilitators" have graduated from the microsupport apprenticeship program, located in the Jackson Building, and returned to their home offices. The apprentices are chosen from existing support staff who already have good WordPerfect skills and are talented in helping people. During their course, they learn all the software in use in the Office—Lotus 1-2-3, Ful/text, IChart, IDEA, AuditPro, etc. and the associated printers; they observe the microsupport staff on their troubleshooting missions; and they practise, practise, practise.

Among the benefits of the microsupport apprenticeship program are enhanced job opportunities for its graduates. As well, each group in the Office will be able to call on a nearby person as a first resource for computer-related problems, and the presence of the apprenticeship grads will permit the microsupport personnel to concentrate on more complex and general problems.

"Some users have unrealistic expectations of the returning apprentice," Janet Strome suggests. "In four months, one cannot become a master, nor do we ever expect or require the apprentices to have the same level of expertise as a computer specialist. We hope that they will provide a front line support function combining the knowledge of their audit group with the skills learned in the apprenticeship program to enable auditors to use computers effectively. The apprenticeship program is a critical part of the microsupport system."



A session of the microsupport development and apprenticeship program

Performance Audit in Cyprus—Correction

A photo in the Summer 1988 edition of Opinions shows Theophilos A. Theophilou, Auditor General of the Republic of Cyprus introducing performance audit courses. The caption to the photo was incorrect. In the photo he is flanked by DouglasTimmins and Michael Ryan of our Office and observed by Andreas Skordis, Senior Principal, Spyros Christou, Deputy Auditor General, and an official of the training centre. We have S.K. Protopapas, Senior Principal, to thank for the fine photo. We regret any inconvenience our error may have caused.

Comprehensive Auditing

Its Increasing Role in Federal Government Accounting

By Robert R. Lalonde, Assistant Auditor General

Robert R. Lalonde is responsible for the financial, comprehensive and legislative audits of Employment and Immigration Canada, the Unemployment Insurance Account, the Royal Canadian Mint and Crown corporations and departments relating to arts and culture as well as science and technology. In October 1987 he was awarded the title "Fellow, CGA," the highest honorary distinction awarded at the national level by the CGA of Canada. He is a member of the CGA-Canada Auditing Standards Committee. In the following article, he traces the short history of comprehensive auditing—this new factor in the audit world which is rapidly becoming an indispensable tool in both public and private enterprise. This article was first published in the May 1988 edition of CGA Magazine, and is reproduced in Opinions with the kind permission of the author and CGA Magazine.

Until the 1970s, most Canadians took for granted that Parliament effectively controlled the public purse. However, they learned at their expense that such confidence was not always justified. Modern parliamentary democracy does not necessarily provide assurance that public funds are being well administered. In 1976, J.J. Macdonell, Auditor General of Canada from 1973 to 1980, stated: "I am deeply concerned that Parliament—and indeed the government—has lost, or is close to losing, effective control over the public purse."

This statement surprised the public and raised concern. It led to a re-examination of the effectiveness of the controls Parliament exercised over public funds. In effect, it was the catalyst that brought about an expanded mandate for the Auditor General of Canada. It was evident that traditional auditing of the accounts of Canada was insufficient to assure Parliament that taxpayers were receiving value for money for the billions of dollars that were being spent.

In 1977, a new Act increased the mandate of the Auditor General to include value-for-money auditing. Section 7 of the Auditor General Act calls for the Auditor General to report to Parliament if:

- money has been expended without due regard to economy or efficiency; or
- satisfactory procedures have not been established to measure and report the effectiveness of programs, if such procedures could appropriately and reasonably be implemented.

Thus, public concern about accountability and the need for efficient and effective use of resources has resulted in a greater demand and use of the value-for-money component of comprehensive auditing. Budgetary constraints being applied in the public and semi-public sectors and the need to reduce federal and provincial deficits also add to its importance.

Private enterprises and shareholders are seeking greater returns on their investments. This can be achieved through value-for-money auditing, which determines whether management has established systems, procedures and controls to ensure economic, efficient and effective use of their resources.

Comprehensive auditing within the Office of the Auditor General (OAG) has three components: value-for-money, legislative, and financial attest audits. The value-for-money component is based on the concepts of economy, efficiency and effectiveness. Closely related to the "three Es" is the principle of accountability. Accountability is the obligation to answer for a responsibility that has been conferred. It presumes the existence of at least two parties: one that allocates responsibility and one that accepts it with the undertaking to report the manner in which that responsibility has been discharged.

Comprehensive auditing is defined as an examination that provides an objective and constructive assessment of the extent to which:

- financial, human and physical resources are managed with due regard to economy, efficiency and effectiveness; and

- accountability relationships are reasonably served.

It can be said that comprehensive auditing examines financial and management controls, including information systems and reporting practices, and recommends improvements where appropriate. The examination is directed at systematically reviewing and reporting on accountability relationships and on the supporting activities, systems and



Assistant Auditor General Robert Lalonde

controls employed by management in fulfilling its responsibilities.

Comprehensive audit reports—on the soundness of key management and information systems and on the appropriateness of accountability mechanisms—have become important vehicles for informing Parliament about matters that may not have been disclosed otherwise.

Bill C-24

In June 1984, Bill C-24, an amendment to the Financial Administration Act, was passed by the House of Commons. It covered a range of matters relating to the control, direction and accountability of Crown corporations. More specifically, it reflected the concept of comprehensive auditing by causing:

- special examinations to be carried out in corporations at least once every five years, placing reliance on the internal audit functions;
- internal audits to be conducted, their scope to include systems and management practices which provide for economic, efficient and effective operation;
- annual external audits to be performed in respect of the financial statements and certain quantitative information to be determined by the Treasury Board; and
- audit committees to be established, with specific functions relative to internal and external audits and special examinations.

Another important effect of this legislation is that it calls for an opinion in the report of a comprehensive audit (or "special examination" as it is referred to in the Act). Such an opinion should state: "that there is a reasonable assurance that there are no significant deficiencies in the systems and practices examined."

Although the concept of comprehensive auditing has been defined and applied in the federal government, including Crown corporations, it can be applied in other sectors. Already it is practiced in five provincial governments, many municipalities, hospitals, school boards, and senior citizen centres, as well as in business enterprises.

Internal audit functions, both in the public and private sectors, have applied the concept of comprehensive auditing. On the international scene, since 1980 the Office of the Auditor General of Canada has welcomed approximately 10 accountants each year from developing countries to gain experience in practising the concept. These individuals are sponsored by the Canadian International Development Agency Fellowship program, which is administered by the Canadian Comprehensive Auditing Foundation.

Equally important, comprehensive auditing has been a catalyst for many government-wide initiatives to improve accountability and control over the public purse:

- establishing the Office of the Comptroller General;
- strengthening the internal audit function;
- establishing and maintaining the program evaluation function; and
- revising government spending estimates and introducing "Part IIIs," which provide details on programs in terms of the results expected for the money spent.

The CCAF

On his retirement in 1980, the late Auditor General J.J. Macdonell was responsible for the creation of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation (CCAF). Its purpose was "to

Government Accounting—Recent Developments

Government accounting refers to the planning and budgetary process, financial controls, accounting principles and reporting on financial information of government bodies. Among the most important initiatives in the last 20 years for the Government of Canada are:

- the creation of the Comptroller General's Office and the increased role and responsibilities of senior financial officers;
- the policy and expenditure management system (PEMS);
- operational plan frameworks (OPF);
- financial management information systems;
- improved disclosure and stated accounting policies; and
- financial reporting.

Kenneth Dye, Auditor General of Canada, stated in his 1987 Report to Parliament: "Significant improvements have been made in financial controls since our 1974-76 study. Financial management is still not satisfactory either on a government-wide basis or within most individual departments."

Briefly, the objectives of the new government planning and budgeting process are to relate policy planning to expenditure planning over a period of years and to reinforce the role and responsibility of ministers in the decision process. This is being accomplished by establishing an Operational Plan Framework in each department which identifies objectives, program elements, expected results, strategies, resources (financial and human), and the relationships between them. Thus, the process emphasizes the efficiency and cost effectiveness of operations with program objectives. It also provides detailed data for program evaluation in relation to anticipated results.

Although many of these mechanisms are in place, there are still problems in linking them and in having information available for decision making, both so necessary for the economical, efficient and effective use of human and financial resources.

consolidate and expand the new public sector auditing initiatives . . . conduct training programs, disseminate information through publications, seminars and conferences, and to undertake fundamental and applied research in value-for-money auditing." Through its development and training programs, seminars and annual conferences, the CCAF has pursued the advancement of comprehensive auditing.

The Office of the Auditor General, the Certified General Accountants Association of Canada, the Canadian Institute of Chartered Accountants, and the Society of Certified Management Accountants have supported and promoted the development of comprehensive auditing. These organizations and their members have worked toward establishing value-for-money auditing standards as well as applying the concept of comprehensive auditing as a management tool.

In late 1987, the CCAF published a report entitled "Effectiveness Reporting and Auditing in the Public Sector." It proposes that management provide representations or assertions about effectiveness and deals with the auditor's role in providing audit assurance about the integrity of those representations. This will have a significant impact on the conduct of future audits.

The first decade of comprehensive auditing has seen methodology, practices and standards being developed to the point where today its concepts are largely accepted throughout Canada and internationally. The accountability notion is now built into the government environment. Managers in Crown corporations and government are being held accountable for their decisions, and the results of their operations are being reported to boards of directors and Parliament. This is not to say that the process is complete. Many barriers and technical challenges remain to be overcome.

Comprehensive auditing is a new fact of life, and it will become an essential part of all private and public enterprises. Its development today has reached the point that the auditing profession reached some 75 years ago in regard to traditional financial auditing. Internal and external accountants and auditors are now, and will increasingly be in the future, involved with comprehensive auditing.

Developing Guidelines for Government Accounting

The accounts of the Government of Canada are not maintained in accordance with generally accepted accounting principles (GAAP); they are kept on a modified cash basis. To mention a few anomalies, accounts receivable are recorded in a memo account, fixed assets are recorded at a nominal amount of one dollar, and significant liabilities for statutory programs are not provided for.

The Public Sector Accounting and Auditing Committee (PSAAC) of the Canadian Institute of Chartered Accountants is developing GAAP appropriate for Canadian governments. Public sector GAAP must provide objective and credible standards of good accounting and reporting practices that the government can use in preparing its financial statements and against which auditors can examine the statements.

For many years, Auditors General have been telling Parliament that, in the government's summary financial statements, assets are overstated, liabilities understated and significant government operations excluded. Parliament and the federal government have expressed interest in making changes to the financial statements that would make them more useful and understandable. In the United States, the General Accounting Office has had similar concerns and objectives.

In December 1983, Auditor General Kenneth Dye approached his American counterpart with the idea of a joint financial government reporting study, the emphasis in both countries to be on the needs of users. Identities of users ranged from members of Parliament or Congress to ordinary citizens, federal government planners, business managers and lenders. The study was carried out to identify what financial information these users needed from the government and to understand how the information was used.

The study reports were issued in mid-1986, and the findings were used by the Office of the Auditor General as a basis for preparing a model annual financial report. A similar report was issued by the General Accounting Office in the United States. The study was well received by the two governments and internationally. As of 31 March 1987, the Canadian government had taken some corrective action based on the reports.

The challenge now is for the government to respond by reporting more of its summary financial information in the form users require.

Canada Visits Spain

The OAG Shares Its Experience in Comprehensive Auditing

By Marion Smith, Project Leader, Professional Development and Practices

Come to Spain. . . .
The roses are exploding in the clear air high on the cliff overlooking the view of El Greco's Toledo.

Come to Spain. . . .
Acres of blood-red poppies are nodding in the sunny fields outside Madrid.

Come to Spain. . . .
It's May and any of the thousands of balconies in the capital are already laden with geraniums or ivy or even poinsettia.

Come to Spain.

Now that invitation would no doubt have brought us scrambling to answer. And all the promises would have been fulfilled and more. But the real invitation from the Spanish Tribunal de Cuentas took somewhat longer to evoke positive response.

"Come to Spain. . . . Tell us about your mandate and legislation. Come to Spain. . . . Share your history as the OAG has experimented with the concepts of 'value for money'. Come to Spain. . . . Let us in on ways you use computers to unravel the mysteries of government accountability. Come to Spain and let us see if the Canadian experience has any relevance for our Tribunal de Cuentas in 1988."



Ken Dye and Ed Rowe listen to the formal thanks of the Spanish officials at the closing ceremonies in the Tribunal's court room



The Canadian party, as guests of the Senate, had the opportunity to examine the Spanish Constitution

The expedition that responded to this interesting and challenging invitation was headed by Deputy Auditor General Ed Rowe. His contact and discussions with Señor Ramon Muñoz of the Tribunal de Cuentas at international conferences and seminars in recent years culminated in some firm planning at the beginning of 1988 for a week-long seminar to be held in May of this year.

Manager Francis Savage, selected for his value-for-money (VFM) experience and his fluency in Spanish, was also on the team as was Computer Audit Principal Larry Duff. The Spanish are eager to know how we use computers in audit and requested a day of discussion on this topic.



Larry Duff waits for Francis Savage to convey a point in Spanish

I pulled lecture and discussion materials together and generally co-ordinated the many people who contributed their efforts to the project.

The dates, May 9-13, preceded the Berlin meeting of the Governing Board of INTOSAI the following week, so Auditor General Ken Dye could also be present for the closing day of the Madrid seminar before travelling on to Germany with Señores Rowe and Muñoz.

Ramon and his assistant José-María Márquez met us at the airport early Friday morning with what we came to recognize as characteristic Spanish enthusiasm and warmth. We needed their energy to get us through the first meeting scheduled for nine or ten that morning but which felt strangely like the middle of the night after a long flight and not much sleep.

This meeting was to finalize the topics and permit publication of a firm agenda so that all the people who wanted to participate would be able to attend. The room size and informal format of the program required that we keep numbers down-- "Please, no more than 35 in the audience," we asked.

"But many more want to hear you," they insisted; and finally more than 100 people rotated through the 35 seats over the five days of lectures and discussions. The smooth organization by José-María and his staff allowed us to maintain an atmosphere of informality and open dialogue without undue restriction on presenters or participants.

The obvious interest shown by the many questions asked made presenting the topics a pleasure. Discussions continued into break times and after hours. Indeed, we heard that discussion carried on among the participants as they returned to their desks.

"This is what we needed," remarked Sr. Ramon Muñoz, "a chance to move away from our day-to-day work and talk about where we are going. The Canadian experience gave us a way to talk about options without the constraints of our own situation."

We talked about our legislation, our mandate, our place within the Canadian parliamentary system. We looked at principles and practices of value-for-money auditing with several examples from our recent experience. The best exchanges were between auditors talking real cases.

The Spanish and the two Portuguese delegates were in their element discussing Canadian fish with Francis who had worked on the Fisheries VFM audit.

Excellent translation services enabled the computer enthusiasts to talk shop with Larry, who was handling Spanish pretty well by week's end. Spanish, Portuguese, English and French all came into play during the week's events.

The Spanish Tribunal of Cuentas has a long tradition and history of legislative auditing. The relatively new mandate permitting consideration of value-for-money issues will bring with it new understanding about what auditing means in Spain.There will be a period of working out the practical terms of the expanded mandate just as there was in Canada. We hope the Canadian seminar will help with this process.

And the next time someone says "Come to Spain," we can guarantee the response will be swift and enthusiastic.



Marion Smith and José-María Márquez (directly behind) watch the results of their work come together in the classroom

Planning and Co-ordination Unit

Charting the Course of the Office

By Michael McLaughlin, Principal, and Eric Forgrave, Director, Operations Planning

The Planning and Co-ordination Unit (PCU) is a support group for the Deputy Auditors General (DAGs), Assistant Auditors General (AAGs) and Principals of Audit Operations. The role of the Unit has evolved over the years, expanding and contracting as the situation warranted. The current mandate of the Unit is in the area of strategic, operational and human resource planning for the Audit Operations Branch (AOB), and co-ordination of the Branch administration. The Unit reports directly to the DAGs of Operations, Raymond Dubois and Larry Meyers.

Unit Organization

Our base complement of five staff is supplemented by borrowing people from Audit Operations as the need arises. Staff currently assigned to PCU are Mike McLaughlin, Principal; Eric Forgrave, Director, operational planning; Patricia Cousens, administrative officer; Louise Trudel, clerical support; and Michèle Larivière assisting Mike McLaughlin in human resource management planning.

Strategic Planning

Strategic planning produces two documents each year, the "Environmental Assessment" and the " Priorities for Improvement." In the first we identify the major opportunities and constraints facing the Office in the foreseeable future. We look at current and future initiatives of the government, entities subject to audit, and professional organizations and their potential impact on the Office. We try to paint a picture of the environment we are working in.

In "Priorities for Improvement" we outline the major opportunities for improvement in Audit Operations for the coming fiscal year and identify Branch-wide considerations for preparing audit group operational and multi-year plans. Not intended to be a comprehensive list of all the priorities of the Operations Branch nor specific audit groups, it is nevertheless the key document the DAGs of Audit Operations Branch use to outline their major thrusts for the upcoming year and review the progress of the Branch over the past year.

Although this document is always evolving, the formal process to update the "Priorities for Improvement" begins with the senior management meeting in May of each year. We obtain input at the Principals' Conference and other staff conferences throughout the year. Mike McLaughlin will draft the document which really belongs to Operations Branch DAGs Raymond Dubois and Larry Meyers. Through it they give guidance to the audit groups in establishing their next year and future year plans and address major management issues facing the Branch.

Operational Planning

The next step in the planning process involves defining audit priorities and the multi-year audit schedule. We must determine the resource requirements (financial and human) and organizational responsibilities to meet the priorities defined earlier.

Each AAG group is responsible for developing and implementing their group plans. Our Group ensures these plans are consistent, and that inter-group and inter-branch issues are dealt with. We outline the requirements for the form and content of the operational plan in "Planning and Budgeting Guidelines."

We consolidate the individual group plans into the Branch plan, then analyze it to assist the DAGs in the budget challenge and review process. At the challenge and review sessions the Audit Operations DAGs meet with the AAG to review the AAG's Group plan and the individual Principal's detailed entity plans. This discussion gives us a start to determine the expectations and resource requirements for each of the audit groups.

These meetings result in agreement on the multi-year audit schedule, key priorities and directions for the group. Resource requirements are targeted and expected staff utilization is identified. At the conclusion of the challenge and review sessions, the Audit Operations plan is summarized for the Executive Committee.

This summary includes the multi-year audit plan, resource requirements to achieve the new annual plan and recommendations for change which consider the inter-group and human resource issues. The multi-year plan provides a schedule of group audits of the audit entities listing the value-for-money audits and special examinations completed, in process, and planned. The process allows Audit Operations DAGs to make final resource decisions which are reflected in the Priority Resource Allocation Management System exercise.

Monitoring

Throughout the year Eric Forgrave and Patricia Cousens are actively monitoring and co-ordinating the agreed upon group plans. Determining budget requirements, forecasting spending patterns and monitoring person-year use allow us to advise the DAGs of unusual resource utilization patterns. We monitor person-year budgets and staffing actions to ensure the Branch stays within the overall levels set.

Planning and Co-ordination advises individual AAGs of the implications of the various staffing actions on their budgets. We analyze monthly financial statements to determine variances from plans and discuss our observations with the AAGs and DAGs so resource adjustments can be made throughout the year to match the resources with the greatest needs.



Planning and Co-ordination Unit: (left to right) Patricia Cousens, Michèle Larivière, Michael McLaughlin, Eric Forgrave, and Louise Trudel

As human resources make up 85 percent of the Office resources, assigning people to teams and the overall placement of people in the Office is most important. The Unit works closely with Personnel and Professional Development to attract, train and retain Audit Operations staff.

Assignment planning means forecasting demand for personnel based on annual audit plans, multi-year plans and discussions with the individual group AAGs. Then we must consider the needs of Audit Operations staff and the Branch policy of rotating staff within a five-year cycle. Special requirements for auditors outside the Branch must also be considered; in particular, the Professional Development and Practices Group needs people with audit experience to work in training and methodology development and to support the Office's international projects. The Unit co-ordinates these assignments to ensure that highly qualified people are chosen and that audit quality is not compromised.

The Unit co-ordinates various activities related to human resource management such as the Co-op Student, Summer Student and Audit Trainee Programs. It also monitors these actions to ensure that approaches being followed and messages sent to staff are consistent.

We also act as a catalyst on human resource matters helping AAGs and Principals carry out their responsibilities with regard to staff. PCU focuses on the longer-term implications of the various resourcing proposals and acts as the corporate conscience, bringing issues to the attention of the AAGs and DAGs. As well, we assist Professional Development to identify the training needs of the staff, the timing of training and the amount of training.

Although responsibility for career planning rests with individual employees, we do provide advice on career opportunities within and outside the Office. Individuals usually consult with their home-base Principal first. However, they often want a broader perspective. We can advise them on Office-wide opportunities and expectations and can also make the initial contacts with other groups that may interest the individual involved.

In summary, PCU assists the DAGs in their strategic planning, helps the senior managers of Operations in preparing and co-ordinating their annual plans, and participates in career counselling in the Office. It also acts as the Branch communications link by organizing meetings and disseminating Branch policy.

Speech Highlights

Unification of the Accounting Profession

Discussions about unification of the accounting profession in Canada have gone back and forth for several seasons now. Another round in the debate took place recently when Auditor General of Canada Kenneth Dye, FCA, addressed the National Capital Region Chartered Accountants in the Public Sector in May. He also gave a speech on the same subject at the June Canada-CGA Annual Conference in Montreal. Opinions *presents the highlights of his speech.*

Many of you will know that I am on record as stressing the importance of having professional accountants and auditors throughout government. You have an essential role in the financial management and control of the public purse. So I am very pleased to be here. However, it's not about that aspect of things that I want to speak today.

Instead, I want to talk about another subject that has been in the news recently; and which, sooner or later, is destined to affect us all as Canadian Chartered Accountants. I am, of course, speaking of the possible unification of the accounting profession in Canada.

Both British Columbia and Quebec have recently developed proposals that would see the merging of some or all of the accounting bodies in those two provinces. And although both proposals are presently stalled, the issue is one that is not about to go away.

I am in favour of the rationalization of the accounting profession in Canada. I believe that unification will strengthen our profession, will help us deal with many challenges confronting us, and will, most importantly, allow us to best employ our special skills, knowledge and expertise in the service of our fellow citizens.

My interest in bringing Canada's professional accountants together is not new. Thirteen years ago I represented the Institute of Chartered Accountants of British Columbia on a task force that almost achieved a merger of the three accounting bodies in B.C. Nine years ago, when I was President of the B.C. Institute, I continued to advocate the rationalization of the profession.

My position on the issue has not changed. Speaking today, with the perspective of being in the National Capital and holding a position that gives me an overview of all the financial challenges facing Canadians, I believe even more strongly that unification makes sense.

I don't today wish to get into the actual details of the British Columbia or Quebec merger proposals. Instead, I'd like to spell out some of the advantages in rationalization. But I also think that there is a preliminary thing to be said; and I emphasize it because I haven't seen it given any great prominence in the current discussions surrounding merger.

It is that professionals in Canada—and that applies not only to ourselves but also to lawyers, doctors, engineers and others—too often believe that we have a kind of God-given right to decide our own affairs, including such things as these proposed provincial mergers. And, of course, that is not so. We have been granted the privilege of self-government of our profession. And, at the same time, we have been given the responsibility of serving our fellow-citizens in our chosen field.

That privilege and that responsibility have been conferred on us by provincial legislatures. But what a legislature has conferred it can also modify or take away. That reality is particularly relevant to any talk of merger, and can cut two ways.

On one hand, the climate of public and political opinion is against any kind of monopoly—in business and the professions. What I am saying is that the window of opportunity for what could be a creative and far-sighted rationalization of Canada's accounting profession may not be as open to us as we might like to think.

On the other hand, we should also recognize that a province could act in a different way. The provincial government could, for example, say to the three accounting bodies in Quebec that it continues to believe in the rationalization of the profession. And [it could] then proceed to impose a unified structure that is far less generous to CAs than is the proposal now on hold.

There are some of our own members who—now that the votes in British Columbia and Quebec have been postponed—would like to think that the whole issue of merger is dead. My own instinct is that this is an issue that is not about to go away. And that if we in the accounting profession fail to act, then, at least in some parts of Canada, we may find the decision made for us.

Let me spell out what I see as the most important gains to be achieved by a rationalization of our profession:

I believe that a merger, eventually involving the whole country, will give accountancy a higher profile and a greater presence in Canada.

We should not underestimate the confusion that having three—sometimes feuding—accounting bodies causes among the public, and even among members of the financial community.

I recognize there could be a risk that the high profile enjoyed by chartered accountancy could be diluted by a merger that failed to stress the highest standards for entry and professional conduct. But a merger based on the lowest common denominator of each of our organizations has no chance of being put forward in any of our provinces.

Building on the strengths of each of our three bodies, I am convinced that the overall gain of having a single, unified professional accounting designation far outweighs any risk.

An immediate gain would be that we would have more resources, both of people and money, to do important things.

Our three organizations, nationally and provincially, could stop frittering away time and money in promoting their images over against one another. They could devote those resources to, say, research and standard setting. These have always been responsibilities of great importance to Canadian CAs. In recent years, both the CMAs and the CGAs have put more emphasis on research. It's common sense to fully combine these endeavours; especially when there has been some recent public criticism of the slowness of CICA's standard-setting procedures.

There are important gains to be made by rationalization in the whole educational process as it impacts on the accounting profession.

When one looks at the universities of Canada with their law schools, their engineering faculties, and their many-dimensioned medical schools, one cannot help feeling that accountancy at the academic level has been very much the poor relation among the professions. And yet—by any measure—Canada, both in its public and private sectors, desperately needs our knowledge and skills. I'm sure that a unified profession would have more clout with our universities, and three things could flow from that:

- First, it could have an impact on research. A profession's relevance and continued growth needs that infrastructure, that dimension of depth.

- Second, it's important to stress again that a coming together of our three bodies must not dilute the rigorous standards of entry that CAs have become accustomed to. Those standards must apply to all who seek to become full members of a merged accountancy profession.

  However, there is also a need in the accounting and auditing world for individuals who do not wish to become managers, or partners in a firm. My own view of the

educational process in a merged profession has always included the concept of developing accounting and audit technicians who could graduate at that level, rather than going the whole route and achieving a professional accounting designation.

- Third, more resources for accountancy at the academic level could eventually put an end to the educational jungle that now faces many university graduates who wish to go forward to the Uniform Final Examination. If one has not graduated with a Bachelor of Commerce or something closely akin to it, our profession sometimes seems to be intent on making it as difficult as possible to become a CA; with the result that even the major firms find it easier to recruit students who are third-rate BComms rather than look for first-rate minds from other disciplines.

With the baby boom over, and a projected shortfall of entrants to all the professions, it's essential that we broaden the base of where we seek new entrants to our profession. And our profession needs those first-rate individuals with other university backgrounds.

A related area where a merger will undoubtedly open doors is in the matter of training in other environments than a public-practice office.

There were good reasons in days gone by to insist that CAs should be trained in an accounting firm. But in today's world the body of knowledge and the scope of the accounting function have broadened to a point where it's impossible for accountants to be experts in everything. We all have to become specialists, and the decision must be made at an increasingly early moment in the young accountant's career.

It makes sense for that career to have its beginning in an industry or government setting, if that's where the practitioner intends to specialize, rather than in a public accounting firm. It is argued that the risk is that an individual could miss out on some dimensions of what it means to be a professional. As a person who works in a public sector environment where we do train students for designations in all three accounting bodies, I rate those risks as minimal.

Rationalization would open the door to defining and recognizing specialist skills.

Specialization is, of course, a fact of life for today's CAs. What we have lacked is any consensus on how specialization should be recognized and how the claim to specialized knowledge or expertise can be determined. While we CAs have been marking time on the issue, the CPAs in the States have pressed forward to recognize specialist designations.

The sheer size of a merged profession in Canada, together with the particular specialist skills that accountants will bring into a single association, will re-emphasize the need to designate specialists in specific areas of accounting and auditing, which will, without question in my view, benefit the client community we serve.

International accounting activities, where Canada is an acknowledged leader, will undoubtedly benefit from a joining of forces of our three organizations.

I needn't go into detail because, in fact, all three are already represented in the major international forums. But a lot of time and effort have been wasted in quarrels over that representation; and there has been a very real risk that accountants from other countries might have to be called on to referee our internal squabbles over who should represent Canada. All that would be past history if we had a single, rationalized profession.

The final advantage I would like briefly to address is of a more philosophical kind.

It's not so long ago that accountants, even Chartered Accountants, were thought of as not much more than glorified bookkeepers. That's all changed. Accountants are now recognized as key players throughout the private and public sectors. As a profession, we have also been diversifying. Auditing may still be our most traditional function; and remains a core activity. But CAs, CMAs and CGAs are now offering their services in areas undreamed-of by our predecessors in the profession.

A changing marketplace, the internationalization of finance, the complexities of tax laws, the revolutionary advances in computerization, the advent of the information age, are all factors in bringing about these rapid changes in the accounting profession.

Some observers in our profession are worried about these changes. One of their arguments against specialization is that if we designate these areas of special expertise we will fragment the profession. Individuals will no longer be thought of primarily as accountants, but as tax specialists, financial advisers, comprehensive auditors, information systems designers, etc.

But what others in our profession see as a problem, I see as an opportunity. As once our profession broke away from that Dickensian image of quill pens, black-bound ledgers and eyeshades, so I believe that at this moment we are seeing another leap forward, with professional accountants destined to play an increasingly important role in every segment of our society and its activities.

So I say: Let's broaden the disciplines from which we seek practitioners. Let's diversify the settings in which people can become professional accountants. Let's deepen our knowledge and encourage specialization. Let us maintain and build on that reputation we have rightly gained, nationally and internationally, for competence, professionalism and integrity—with all that those qualities mean in terms of ethical standards and disciplinary processes. And let us begin by drawing together under one umbrella all the experience and skills we possess as Canada's professional accountants—CAs, CGAs, CMAs—in one association.

Together we can achieve things we never shall while we remain divided.





In Memoriam— Henry S. de Souza

Henry de Souza, a senior principal with the OAG, died suddenly on 8 August 1988. Henry was a graduate of the University of Karachi, a Fellow of the Institute of Chartered Accountants in England and Wales and a member of the Institute of Chartered Accountants of Ontario. He came to the Office from Price Waterhouse for whom he had worked both in Canada and Iran.

His extensive audit responsibilities at the OAG have included the Canada Post Corporation, the Canada Development Investment Corporation, the Export Development Corporation, and major comprehensive audits in the Department of Agriculture. He had just completed the audits of the Food Production and Inspection Branch and the Canadian Forestry Service, to be included in the 1988 Report. Henry was most active in his profession; he was incoming President of the Ottawa Chartered Accountants Association and a past President of the Financial Management Institute of Canada. Outside the Office, he was involved in Catholic Church activities and was a keen cricketer.

In a memo to all staff announcing Henry's death, Deputy Auditor General Ed R. Rowe wrote that "Henry's energy, enthusiasm, intelligence, dedication, and ability to work with people are a great loss to the Office. And we will all deeply miss him for his warmth, his sense of humour and, above all, his generosity of spirit and his gift of friendship."

And concluding his moving eulogy at the Funeral Mass for Henry de Souza, Auditor General Kenneth Dye spoke of working for seven years with "a cheerful, bright, fearless, and confident colleague. He was in a rare class. I have known very few chartered accountants in my experience who could play in Henry's league."

Recent Professional Development and Practices Publications

By Yvonne Joly,
Publications Co-ordinator

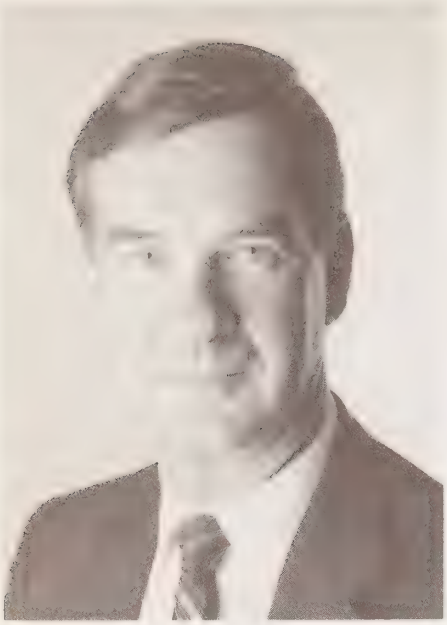
The Professional Development and Practices Group recently published two discussion papers. *Government Program Delivery Mechanisms* by Tom M. Koplyay and Arnold Tennenhouse, was released in May. The authors argue for a more complete approach to value-for-money auditing by including all government initiatives pertinent to a given budgetary program in all surveys. Examples of these other initiatives are regulatory, tax incentive and Crown corporation activities.

The Management of Information Resources: A New Audit Scope Area by Cornelius F. Burk was released in June. Dr. Burk, a leading authority in the field, brings to the attention of auditors the importance of information resource management (IRM) as a new scope area for value-for-money auditing.

The discussion paper series serves two main purposes: to stimulate thought, research and discussion on important aspects of the work of the Office; and to help the Office maintain a leadership role in developing comprehensive auditing. The views expressed in the discussion papers are those of the authors.

A copy of these new papers and a listing of all discussion papers can be obtained from Yvonne Joly, at (613) 995-3766, ext. 6209 or by writing to the following address:

Office of the Auditor General
Professional Development and
Practices Group
Publications Co-ordinator
240 Sparks Street
11th Floor West Tower
Ottawa, Ontario
K1A 0G6



Don Young

Don Young, Assistant Auditor General responsible for the western region, was recently elected Secretary and Second Vice-President of the Institute of Chartered Accountants of British Columbia.

Don's active involvement with the Institute began in 1979, when he was first elected to the Council for the Institute; that year the Institute's President was Ken Dye. He continued to serve on the Council until he joined the Office in Ottawa in January 1982, on the Executive Interchange Program from MacMillan Bloedel Ltd., where he had been Director of their Internal Audit Department.

While in Ottawa, Don served as Principal, Environment and Consumer and Corporate Affairs audit team, producing Chapters in the 1983, 1984 and 1985 Reports. In 1984, he joined the Office on a full-time basis and relocated to Vancouver in August, 1985 to assume responsibility for the Vancouver and Edmonton offices. In 1987, he was promoted to Assistant Auditor General. His responsibilities expanded to include the Winnipeg and Regina offices; the four offices comprise the Western Audit Group. Don's objective is to make the western regional offices a more integral part of the overall audit activities and responsibilities of the Office.



Richard B. Fadden

Dick Fadden joined the Office as a Principal on 2 May 1988 and has initially been assigned to the Crown Corporations Group.

Before joining the OAG, Dick was Director of Policy in the Security and Intelligence Secretariat, Privy Council Office, where he was responsible for a group which monitored the policy and operations of a half-dozen departments and agencies with security and intelligence responsibilities.

Dick has an Honours BA (Political Science) from McGill University and an LLL from the Université de Montréal. He is also a member of the Quebec Bar. During and after university, Dick served as a Naval Reserve Officer, spending one year as administration and finance officer to the National Defence College.

Within the Office, Dick will assist in the review of the implementation of Part XII of the Financial Administration Act and work on special projects which will take advantage of his legal skills and policy development background. One of these will be an assessment of the impact on the Office of the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

Dick is married to Patricia Smith and their first child, a daughter, was born only one month before Dick joined the Office.



Wm. F. (Bill) Radburn

Bill Radburn, the Assistant Auditor General responsible for the Crown Corporations Group, was recently elected to the Council of the Ontario Institute of Chartered Accountants. He and his Group are directly involved in carrying out annual audits and special examinations in a number of major Crown corporations, in monitoring the implementation of the audit provisions of the amended Financial Administration Act, and in methodology development relating to special examinations.

Bill takes part in a variety of professional activities, including speaking at conferences and writing articles. He has been a member of the Ottawa CA Association and has served as the Ontario Institute's representative on the Interprovincial Board of Examiners. Since 1984, he has served as a member of the Canadian Institute of Chartered Accountants' Public Sector Accounting and Auditing Committee and is currently Chairman of its Central Section.

As an Institute member engaged in the public sector, Bill thinks it is important to participate in professional activities, not only to keep abreast of developments but also to help ensure continued good liaison between those in the public and private sectors. He feels privileged to have been elected to Council and looks forward to the coming year.



Don Young

Don Young, vérificateur général adjoint responsable des bureaux régionaux de l'Ouest, vient d'être élu secrétaire et second vice-président de l'Institut des comptables agréés de la Colombie-Britannique.

Don a été élu une première fois au conseil de l'Institut en 1979. Cette année-là, l'Institut était sous la présidence de Ken Dye. Don a continué à faire partie du conseil jusqu'au mois de janvier 1982, alors qu'il arrivait au Bureau, en vertu du Programme de permutation des cadres. Il venait de MacMillan Bloedel où il était directeur du Service de la vérification interne.

À Ottawa, Don a été directeur principal chargé des équipes de vérification affectées au ministère de l'Environnement et à celui de la Consommation et des Corporations. Il s'est joint au Bureau officiellement en 1984 et a été réinstallé à Vancouver. En 1987 il a été nommé vérificateur général adjoint, responsable de la Direction de la vérification de l'Ouest, qui regroupe les bureaux de Vancouver, Edmonton, Winnipeg et Regina. Don a pour objectif de faire en sorte que les bureaux régionaux de l'Ouest soient une partie intégrante des activités de vérification et des responsabilités du Bureau.



Richard B. Fadden

Dick Fadden est entré au Bureau le 2 mai 1988, à titre de directeur principal; il a été affecté à la Direction de la vérification des sociétés d'État.

Dick était auparavant directeur du Secrétariat de la politique, de la sécurité et des renseignements au Bureau du Conseil privé. Il était à la tête d'une équipe chargée de surveiller la politique et les opérations d'une demi-douzaine de ministères et d'organismes ayant des responsabilités en matière de sécurité et de renseignements.

Dick possède un B.A. avec spécialisation en sciences politiques de l'Université McGill et une licence en droit de l'Université de Montréal. Il est également membre du Barreau du Québec. Dick a aussi été officier de réserve de marine et a rempli les fonctions d'officier d'administration et de finances au Collège de la Défense nationale.

Au Bureau, Dick participera à l'examen de la mise en oeuvre de la Partie XII de la Loi sur l'administration financière et sera affecté à des projets spéciaux où il pourra mettre à profit ses aptitudes juridiques et ses connaissances en élaboration de politiques. De plus, il aura à évaluer les répercussions du libre-échange entre le Canada et les États-Unis sur le Bureau.



Wm. F. (Bill) Radburn

Bill Radburn, vérificateur général adjoint responsable de la Direction de la vérification des sociétés d'État, a été élu récemment au conseil de l'Institut des comptables agréés de l'Ontario. La Direction dont il a la charge participe directement à l'exécution de vérifications annuelles et d'examens spéciaux auprès d'un certain nombre de sociétés d'État, à la surveillance de la mise en oeuvre des dispositions en matière de vérification dans la Loi modifiée sur l'administration financière et à l'élaboration de méthodes relatives aux examens spéciaux.

Bill a participé à diverses activités sur le plan professionnel; il a notamment fait partie de l'Association des comptables agréés d'Ottawa et a représenté l'Institut de l'Ontario au sein du conseil interprovincial des examinateurs. Il est membre, depuis 1984, du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public (ICCA); il est actuellement président de la section centrale de ce Comité.

En tant que membre de l'Institut qui travaille dans le secteur public, Bill croit qu'il est important de participer à des activités professionnelles, de sorte qu'il y ait des communications efficaces entre le secteur public et le secteur privé. Bill se dit privilégié d'avoir été élu au conseil et attend la prochaine année avec impatience.





À la mémoire de Henry S. de Souza

Henry de Souza, directeur principal au BVG, est décédé subitement le 8 août 1988. Henry était diplômé de l'Université de Karachi. Il détenait le titre de « Fellow » de l'Institut des comptables agréés de l'Angleterre et du Pays de Galles et était membre de l'Institut des comptables agréés de l'Ontario. Avant de se joindre au Bureau, Henry travaillait au sein du cabinet Price Waterhouse pour lequel il a rempli des affectations tant au Canada qu'en Iran.

Ses nombreuses responsabilités au chapitre de la vérification au BVG comprenaient la Société canadienne des postes, la Corporation de développement des investissements du Canada, la Société pour l'expansion des exportations de même que des vérifications intégrées d'importance au ministère de l'Agriculture. Il venait juste de terminer les vérifications de la Direction de l'inspection des aliments et du Service canadien des forêts, vérifications dont les résultats feront partie du Rapport annuel de 1988.

Henry était très actif au sein de la profession comptable. Il débutait un mandat à la présidence de l'Association des comptables agréés de la région d'Ottawa et il avait été président de l'Institut de la gestion financière du Canada. À l'extérieur du Bureau, Henry se consacrait à des activités au sein de l'Église catholique et était un fin joueur de cricket.

Le sous-vérificateur général Edward R. Rowe a écrit ce qui suit, dans une note annonçant le décès de Henry aux employés du BVG : « L'énergie, l'enthousiasme, l'intelligence, le dévouement et la capacité de travailler en équipe de Henry représentent une perte énorme pour le Bureau. Sa chaleur, son sens de l'humour et par-dessus tout sa grandeur d'âme et son amitié nous manqueront beaucoup. »

Le vérificateur général Kenneth Dye a pris la parole au cours du service funèbre célébré à la mémoire de Henry et il a conclu en parlant de « sept années de travail avec un collègue aimable, brillant, courageux et sûr de lui. Il était dans une classe à part. J'ai rarement eu l'occasion de rencontrer des comptables agréés qui auraient pu se mesurer à Henry. »

Publications récentes

par Yvonne Joly,
coordonnatrice des publications

La Direction du perfectionnement et des méthodes professionnelles publiait récemment deux documents de discussion. Le premier porte sur les *Mécanismes de réalisation des programmes du gouvernement*. Tom M. Koplyay et Arnold Tennenhouse en sont les auteurs. Ils présentent des arguments à l'appui d'une méthode plus complète de vérification de l'optimisation des ressources (VOR) qui intègre aux études préparatoires tous les efforts pertinents du gouvernement en ce qui concerne un programme budgétaire donné.

La Direction a aussi publié *La gestion des ressources en information : un nouveau champ de vérification* par Cornelius F. Burk. L'auteur veut attirer l'attention des vérificateurs sur l'importance de la gestion des ressources en matière d'information comme champ de vérification de l'optimisation des ressources.

La série de documents de discussion a pour objectif de stimuler la réflexion et la discussion sur des aspects importants du travail du Bureau et d'appuyer son rôle de chef de file dans le domaine de la vérification intégrée. Les opinions exprimées dans ces documents sont celles des auteurs et ne lient pas le BVG.

Vous pouvez vous procurer un exemplaire des documents susmentionnés ainsi que la liste de tous les documents de discussion en communiquant avec Yvonne Joly, coordonnatrice des publications, au numéro (613) 995-3766, poste 6209 ou envoyer votre demande par écrit à l'adresse suivante :

Bureau du vérificateur général,
Direction du perfectionnement et
des méthodes professionnelles
Coordonnatrice des publications
240, rue Sparks, 11e étage ouest
Ottawa (Ontario), K1A 0G6.

techniciens en comptabilité et en vérification, qui pourraient décrocher un diplôme à ce niveau, plutôt que de faire tout le cheminement en vue d'obtenir un titre professionnel.

Troisièmement, si les universités disposaient de plus de ressources, on pourrait mettre un terme aux problèmes auxquels font face de nombreux diplômés universitaires qui désirent se présenter à l'examen final uniforme. Il est très difficile d'obtenir un titre CA si l'on ne détient pas un diplôme en commerce ou dans un domaine qui s'y rapporte. Il s'ensuit que même les grands cabinets estiment plus simple de recruter des étudiants plus ou moins compétents en commerce, plutôt que des spécialistes de premier ordre dans d'autres domaines.

Comme on prévoit une baisse des nouveaux venus sur le marché du travail dans toutes les professions, il est essentiel que nous élargissions la base d'où nous recrutons notre relève.

Une fusion permettrait également la formation dans des domaines autres qu'un cabinet d'experts-comptables.

Il y avait autrefois de bonnes raisons d'insister pour que les CA reçoivent une formation dans un cabinet d'experts-comptables. Mais, de nos jours, le champ des connaissances et l'étendue de la fonction de comptabilité se sont élargis à un point tel qu'il est impossible pour les comptables d'acquérir une expertise dans tous les domaines. Nous devons tous devenir des spécialistes et ce, de plus en plus tôt dans notre carrière de comptable. Il est donc logique de faire en sorte que cette carrière débute dans une industrie ou dans la Fonction publique, si c'est dans ce domaine que le comptable entend se spécialiser, plutôt que dans un cabinet privé d'experts-comptables.

La fusion permettrait de définir et de reconnaître les compétences des spécialistes.

Il va sans dire que tous les CA visent la spécialisation. Il faudrait cependant s'entendre sur la façon de reconnaître la spécialisation et de déterminer les connaissances ou expertises nécessaires. Aux États-Unis, les CPA sont allés de l'avant pour reconnaître les spécialistes, alors que les CA attendent toujours.

La taille d'une association unifiée, ainsi que les aptitudes spéciales que posséderont les comptables, souligneront de nouveau la nécessité de désigner des spécialistes dans des domaines précis de la comptabilité et de la vérification. À mon avis, cette situation ne peut qu'être bénéfique pour les clients que nous servons.

Les activités comptables sur la scène internationale, pour lesquelles le Canada est reconnu comme un chef de file, tireront sûrement profit de la fusion des trois organismes comptables actuels.

Je n'ai pas besoin d'entrer dans les détails puisque les trois organismes sont déjà représentés dans le cadre des grandes tribunes internationales. Cependant, beaucoup de temps et d'efforts ont été gaspillés en querelles au sujet de cette représentation; et il est fort probable que nous devions faire appel à des comptables d'autres pays pour arbitrer nos querelles internes afin de déterminer quel organisme devrait représenter le Canada. Toute cette situation deviendrait de l'histoire ancienne si le Canada ne comptait qu'un seul organisme comptable.

Le dernier avantage que présente la fusion est de nature philosophique.

J'ai déjà indiqué que la fusion de nos organismes comptables concerne des cibles mouvantes. La profession elle-même est toujours en mouvement.

Il n'y a pas si longtemps, les comptables, même agréés, étaient considérés comme des teneurs de livres, sans plus. Mais la situation a changé. Les comptables sont maintenant reconnus comme des figures de proue dans les secteurs tant public que privé. Quant à la profession, elle s'est diversifiée. La vérification reste notre fonction traditionnelle et centrale, mais les CA, les CGA et les CMA oeuvrent maintenant dans des domaines auxquels nos prédécesseurs n'auraient même pas pensé.

La diversification du marché, l'internationalisation des finances, la complexité des lois fiscales, les progrès révolutionnaires accomplis dans le domaine de l'informatique, la venue de l'ère de l'information, sont tous des facteurs qui ont contribué à ces changements dans la profession comptable.

Certains observateurs s'inquiètent de ces changements. L'un des arguments contre la spécialisation réside dans le fait que si nous désignons des secteurs d'expertise spéciale, nous risquons de fragmenter la profession. Les membres de la profession ne seront plus considérés principalement comme des comptables, mais plutôt comme des spécialistes de l'impôt, des conseillers financiers, des responsables de vérifications intégrées, des concepteurs de systèmes d'information, et ainsi de suite.

Pour ma part, je vois comme un avantage ce que d'autres considèrent comme un problème. J'estime que nous avons fait un pas important, et que les comptables professionnels seront appelés à jouer un rôle de plus en plus important dans toutes les sphères d'activité.

Je recommande donc que nous élargissions le champ des activités où nous puisons nos membres, que nous diversifions l'environnement dans lequel les gens peuvent devenir comptables professionnels et que nous améliorions nos connaissances et encouragions la spécialisation. Enfin, maintenons cette réputation que nous avons acquise de plein droit, sur les plans national et international, en matière de compétence, de professionnalisme et d'intégrité, avec tout ce que ces qualités supposent de normes d'éthique et de discipline. Réunissons sous un même toit toute l'expérience et toutes les aptitudes que nous possédons en tant que comptables professionnels, que nous soyons CA, CGA ou CMA.

Nous pourrions réaliser ensemble ce que nous ne pourrions accomplir seuls!

faisons face et, surtout, nous permettra d'employer nos compétences, connaissances et expertises spéciales à meilleur escient, pour le compte de nos concitoyens.

Je m'intéresse depuis longtemps à la fusion des organismes comptables du pays. Il y a treize ans, je représentais l'Institut des comptables agréés de la Colombie-Britannique au sein d'un groupe de travail qui a presque réussi à assurer la fusion des trois organismes comptables de cette province. Il y a neuf ans, alors que j'étais président de cet Institut, j'ai continué à proner cette fusion.

Ma position est restée la même. Comme je travaille aujourd'hui dans la région de la Capitale nationale, et que j'occupe un poste qui me donne une vue d'ensemble des défis auxquels font face les Canadiens en matière de finances, je suis persuadé que l'unification des organismes comptables constitue la seule solution valable.

Je n'analyserai pas les détails des propositions de fusion en Colombie-Britannique et au Québec, mais j'énoncerai des avantages qu'elle présente. J'insisterai aussi sur une question qu'on n'a pas examinée attentivement lors des discussions récentes entourant la fusion.

Les membres de professions libérales, qu'ils soient comptables, avocats, médecins ou ingénieurs croient trop souvent détenir le droit de décider de leur propre sort, y compris des mesures comme les fusions proposées par les provinces. Or, c'est loin d'être le cas. Ils jouissent du privilège de régir leur profession mais doivent assumer la responsabilité de bien servir leurs concitoyens dans leur domaine d'expertise. Ce privilège et cette responsabilité ont été conférés par des législatures provinciales. Mais ces législatures peuvent les modifier ou les retirer.

La fusion est une arme à deux tranchants. D'une part, le public et les politiciens sont contre toute forme de monopole, tant dans le monde des affaires qu'au sein des professions libérales. Aussi, rationaliser les services comptable de façon créatrice et prolongée risque de ne pas être aussi facile que nous le croyons.

De plus, nous devons tenir compte du fait qu'une province peut agir de façon différente. Le gouvernement provincial peut, par exemple, indiquer aux trois organismes comptables du Québec qu'il continue de croire en la rationalisation de la profession puis, imposer une structure unifiée beaucoup moins généreuse pour les CA que la proposition en cours.

Comme le vote a été retardé, tant au Québec qu'en Colombie-Britannique, certains de nos membres ont pu croire que l'idée de la fusion a été abandonnée. Or, comme je l'ai déjà dit, ce n'est pas une question qu'on peut écarter d'un revers de main. Et si nous, membres de la profession comptable, ne prenons pas les mesures qui s'imposent, il se pourrait, du moins dans certaines régions du Canada, que les gouvernements provinciaux prennent les décisions à notre place.

Laissez-moi maintenant énumérer les principaux avantages que présente la fusion de nos services.

Une fusion des services comptables partout au pays permettrait d'accroître l'importance de la comptabilité.

L'existence de trois organismes comptables sème la confusion auprès du grand public et même de la communauté financière.

Je conviens qu'il sera impossible de redorer le blason des comptables si on n'applique pas des normes élevées en matière de recrutement et d'éthique. Une fusion fondée sur les normes les moins élevées de chacun de nos organismes n'a aucune chance d'aller de l'avant ou d'être adoptée dans l'une de nos provinces.

En fin de compte, si je me fie aux points forts de chacun des trois organismes comptables du pays, j'estime que les avantages de la fusion compensent largement les risques courus.

L'un des avantages immédiats de la fusion serait l'accroissement des ressources, humaines et financières, pour réaliser d'importants projets.

Les trois organismes pourraient consacrer leurs ressources à la recherche et à l'établissement de normes plutôt que de gaspiller temps et argent pour promouvoir leur image. Ainsi, la recherche et l'établissement de normes sont des responsabilités importantes pour les CA du Canada et, ces dernières années, les CGA et les CMA y ont accordé plus d'attention. À la lumière des critiques formulées récemment au sujet de la lenteur des procédés d'établissement de normes par l'ICCA, il est donc logique de réunir ces entreprises.

La rationalisation de l'ensemble du processus de formation présenterait des avantages importants puisqu'elle aurait une incidence sur la profession comptable.

Les universités canadiennes comptent des facultés de droit, d'ingénierie et de médecine, mais pas de comptabilité. Et pourtant, le Canada ne saurait se passer de nos connaissances et aptitudes, dans les secteurs tant public que privé.

À mon avis, la fusion des services nous donnerait plus d'influence auprès de nos universités et il pourrait s'ensuivre trois choses :

- Premièrement, la situation pourrait avoir une incidence sur la recherche. La pertinence et la croissance continue d'une profession exigent cette infrastructure, cet aspect de profondeur.

- Deuxièmement, il est important d'insister sur le fait que la fusion de nos trois organismes professionnels ne doit pas avoir comme conséquence l'abolition des normes rigoureuses imposées aux CA. Ces normes devraient par ailleurs s'appliquer à tous ceux qui souhaitent devenir membres d'un organisme comptable fusionné.

  Cependant, il convient de rappeler que la profession a aussi besoin de personnes qui ne sont pas intéressées à devenir gestionnaires, ou associées d'un cabinet. Mon opinion au sujet de la formation requise dans le cas d'une fusion a toujours supposé la formation de



L'Unité de la planification et de la coordination compte cinq personnes : (de g. à dr.) Patricia Cousens, Michèle Larivière, Michael McLaughlin, Eric Forgrave et Louise Trudel.

Pour planifier les affectations, il faut établir des prévisions et tenir compte des exigences de la DGOV et de sa politique en matière de rotation des employés sur une période de cinq ans, ainsi que des besoins spéciaux des vérificateurs qui ne font pas partie de la direction générale. Par exemple, la Direction du perfectionnement et des méthodes professionnelles a besoin de gens qui possèdent une certaine expérience de la vérification, qui peuvent oeuvrer dans les domaines de la formation et de l'élaboration de méthodes ou encore participer aux projets du Bureau sur la scène internationale. L'Unité coordonne les tâches afin d'assurer le choix de gens qui ont les compétences requises.

L'UPC coordonne aussi la gestion des ressources humaines, notamment les programmes des étudiants inscrits à un programme coopératif, des étudiants embauchés pour l'été et des stagiaires en vérification et ce, afin de s'assurer que les méthodes prescrites sont respectées et que les messages communiqués aux employés sont conformes. De même, l'UPC aide la Direction du perfectionnement à déterminer les besoins des employés en matière de formation et le moment propice pour la donner de même que le nombre de cours qu'on peut offrir.

Bien que chacun des employés soit responsable de sa carrière, l'Unité fournit des conseils sur les possibilités d'avancement au Bureau et à l'extérieur. En règle générale, les employés consultent d'abord leur directeur principal titulaire. Cependant, il leur faut souvent une perspective plus large. L'Unité peut leur venir en aide en les conseillant sur les possibilités et attentes au Bureau et peut également établir des contacts avec d'autres directions susceptibles de présenter un intérêt pour l'employé concerné. Louise Trudel est responsable des aspects administratifs du Programme d'affectation de carrière.

En bref, l'UPC aide les SVG dans le cadre de la planification stratégique, et les gestionnaires supérieurs des Opérations dans le cadre de la préparation et de la coordination de leurs plans annuels. De plus, elle participe à la gestion des ressources humaines et à l'orientation professionnelle. Elle agit également comme agent de liaison de la direction générale, organise des réunions de cadres supérieurs et de directeurs principaux et communique les politiques et procédures de la direction générale.

Résumé d'une allocution

Une question brûlante . . . la fusion

La fusion des trois organismes comptables au Canada a fait couler beaucoup d'encre et il ne semble pas que la source soit près de se tarir. . . Le débat étant des plus actuels, Kenneth M. Dye a été invité à discourir sur le sujet de la fusion, lors d'une rencontre organisée par l'Association des comptables agréés de la Fonction publique de la région de la Capitale nationale, rencontre qui s'est tenue en mai 1988. Il a aussi prononcé un discours sur le même thème à l'occasion de la Conférence nationale des CGA qui s'est tenue à Montréal en juin. Opinions *résume pour vous les grandes lignes de son discours.*

Bon nombre d'entre vous savez sans doute que j'insiste sur l'importance, dans la Fonction publique, de pouvoir compter sur des vérificateurs et comptables qui possèdent toutes les qualités requises pour jouer efficacement leur rôle en ce qui a trait à la gestion et au contrôle des finances publiques. Aussi, j'aimerais traiter d'une question qui a fait la manchette récemment et qui, tôt ou tard, touchera tous les comptables agréés du Canada, soit la fusion des trois grands organismes comptables du Canada.

La Colombie-Britannique et le Québec ont récemment proposé la fusion d'une partie ou de l'ensemble de leurs organismes comptables. Bien que ces propositions n'aient pas encore été adoptées, il est fort probable qu'elles le seront éventuellement.

Pour ma part, je suis en faveur de la fusion des services comptables au Canada, car j'estime que l'unification renforcera notre position, nous aidera à mieux relever les défis auxquels nous



L'Unité de la planification et de la coordination

par Michael McLaughlin,
directeur principal et
Eric Forgrave, directeur

L'Unité de la planification et de la coordination (UPC) offre des services de soutien aux sous-vérificateurs généraux (SVG), aux vérificateurs généraux adjoints (VGA) et aux directeurs principaux de la Direction générale des opérations de vérification. Le rôle de cette unité a évolué au fil des ans, selon les besoins. Son mandat actuel comporte deux volets : la planification de la stratégie, des opérations et des ressources humaines et la coordination des services administratifs de la direction générale. Cette unité relève des SVG responsables des Opérations de vérification, Raymond Dubois et Larry Meyers.

Organisation de l'Unité
L'Unité compte cinq personnes auxquelles se greffent des employés des diverses directions de vérification qui viennent prêter main-forte au besoin. Cette équipe se compose de Mike McLaughlin, directeur principal; Eric Forgrave, directeur de la Planification opérationnelle; Patricia Cousens, agent administratif; Louise Trudel, commis; et Michèle Larivière, qui seconde Mike McLaughlin en ce qui a trait à la planification de la gestion des ressources humaines.

Planification stratégique
Dans le cadre de la planification stratégique, l'UPC produit deux documents par année, soit une évaluation du cadre de travail et une étude de secteur.

Le premier document indique les principales possibilités et restrictions auxquelles le Bureau fait face à court terme et il évalue les initiatives courantes et à venir du gouvernement. Il souligne les entités qui pourraient faire l'objet de vérifications et les répercussions possibles pour le Bureau.

Quant au deuxième document, il relève les secteurs prioritaires qui pourraient faire l'objet d'améliorations au cours de l'exercice qui vient, et détermine les principales questions propres à l'ensemble de la direction générale, pour la préparation des plans opérationnels et pluriannuels des directions de vérification. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive de toutes les priorités de la direction générale et des directions de vérification, mais il n'en reste pas moins que ce document est un outil important pour les sous-vérificateurs généraux, qui s'en servent pour planifier le prochain exercice et pour examiner les progrès réalisés par la direction générale une fois l'exercice terminé.

Bien que les données requises pour ce document soient mises à jour périodiquement, le processus officiel est mis en branle lors de la réunion de mai du conseil de direction. Il en est également question lors des conférences qui ont lieu au cours de l'année. Par la suite, Mike McLaughlin rédige l'ébauche à l'intention de Raymond Dubois et Larry Meyers, ébauche qui sert à dresser les plans des années subséquentes.

Planification opérationnelle
Au cours de cette phase du processus de planification, on établit les priorités et le calendrier pluriannuel des vérifications, on détermine les besoins en ressources humaines et financières et on définit les responsabilités organisationnelles, conformément aux priorités de la Direction générale des opérations de vérification (DGOV).

Le plan de travail de chacune des directions est inclus dans le plan de la direction générale, et celui-ci est analysé dans le but d'aider les SVG à effectuer leur examen critique du budget. Les séances d'examen critique permettent aux sous-vérificateurs généraux de rencontrer les vérificateurs généraux adjoints afin de discuter de leur plan de travail ainsi que des plans détaillés préparés par chacun des directeurs principaux. Une fois les séances d'examen critique terminées, le plan de la direction générale est résumé à l'intention des membres du conseil de direction.

Ce résumé fait état du plan de vérification pluriannuel, des ressources requises pour réaliser le nouveau plan annuel et des recommandations se rapportant à plusieurs directions et aux ressources humaines. Le plan pluriannuel fournit un calendrier de travail des entités à vérifier pour chaque direction de vérification : des vérifications de l'optimisation des ressources et les examens spéciaux réalisés, en cours, et prévus. Le processus se termine par l'attribution des ressources selon le Système de gestion et d'affectation prioritaire des ressources.

Contrôle
Tout au long de l'année, Eric Forgrave et Patricia Cousens participent activement au contrôle et à la coordination de l'application des plans de travail approuvés pour chacune des directions. L'Unité détermine les ressources budgétaires requises, effectue une prévision des dépenses et contrôle l'utilisation des années-personnes, dans le but d'informer les SVG de toute tendance inhabituelle en ce qui a trait à l'utilisation des ressources. Les budgets d'années-personnes et les mesures de dotation font l'objet d'un contrôle afin de s'assurer que la direction générale respecte les niveaux d'ensemble établis.

Planification des ressources humaines
Comme les ressources humaines représentent 85 p. 100 de l'ensemble des ressources du Bureau, leur affectation aux équipes de travail ainsi qu'à l'ensemble des services du Bureau revêt une importance capitale. L'UPC collabore étroitement avec les Directions du Personnel et du Perfectionnement dans le but d'embaucher et de former de bons employés. Mike McLaughlin et Michèle Larivière se partagent la planification des affectations et l'orientation professionnelle.



Larry Duff écoute l'explication d'une question que Francis Savage interprète en espagnol.

La tenue du séminaire, du 9 au 13 mai, précédait la réunion du conseil d'administration de l'INTOSAI qui avait lieu à Berlin la semaine suivante. Ainsi, le vérificateur général Ken Dye a pu être des nôtres pour le dernier jour du séminaire de Madrid avant de se rendre en Allemagne en compagnie de Ramon Muñoz et de Ed Rowe.

Ramon Muñoz et son adjoint José-Mariá Márquez nous ont chaleureusement accueillis à l'aéroport tôt le vendredi matin. Ils ont dû nous transmettre un peu de leur énergie pour nous aider à participer à la première réunion prévue pour 9 heures ou 10 heures ce matin-là; il nous semblait que nous étions encore en pleine nuit après un long vol et un manque de sommeil évident.

La première réunion avait pour but de mettre la dernière main aux sujets de discussion et de permettre de publier un ordre du jour de sorte que tous ceux qui voulaient assister au séminaire puissent le faire. L'espace limité et la présentation officieuse du programme nous ont forcés à restreindre le nombre de participants. « S'il vous plaît, pas plus de trente-cinq personnes » avons-nous dit! On nous a répondu que beaucoup plus de trente-cinq personnes voulaient nous entendre! Finalement, au cours des cinq jours d'exposés et de discussions, plus d'une centaine de personnes se sont partagé les sièges disponibles.

Grâce à José-Maria et à son équipe, nous avons pu conserver une atmosphère de détente et de franc dialogue sans que les présentateurs ou les participants soient gênés. La présentation des sujets a été une tâche stimulante parce que les participants n'hésitaient pas à poser des questions. Les discussions se sont poursuivies pendant les pauses et après les heures prévues.

« Voilà ce dont nous avions besoin », a fait remarquer Ramon Muñoz. « Une occasion de nous éloigner de notre travail courant et de parler de notre avenir! Cela nous a permis de discuter de différentes options sans contraintes! »

Nous avons parlé de notre Loi, de notre mandat et de notre place au sein du système parlementaire canadien. Nous avons examiné les principes et pratiques de la vérification de l'optimisation des ressources et donné plusieurs exemples. Les discussions les plus intéressantes ont porté sur des cas réels.

Francis a eu l'occasion de discuter des pêches au Canada avec les délégués espagnols et portugais. Comme il a participé à la vérification de l'optimisation des ressources portant sur les pêches, il était bien à l'aise d'en parler!

Pour leur part, grâce aux excellents services de traduction, les informaticiens ont pu parler métier avec Larry qui, vers la fin de la semaine, se tirait assez bien d'affaires en espagnol. Les langues espagnole, portugaise, anglaise et française ont toutes eu un rôle à jouer au cours du séminaire.

Le *Tribunal de Cuentas* de l'Espagne effectue depuis longtemps des vérifications législatives. Son nouveau mandat, qui lui permet de procéder à l'évaluation de l'optimisation des ressources, lui permettra de mieux comprendre ce qu'est la vérification en Espagne. Il s'agit d'établir les termes pratiques du mandat élargi, comme cela s'est fait ici. Nous osons espérer que le séminaire canadien les aidera dans cette tâche.

Ainsi, la prochaine fois que nous recevrons une invitation pour l'Espagne, nous réagirons plus rapidement et avec enthousiasme!



Marion Smith et José-Mariá Márquez (à l'arrière) assistent à une présentation qu'ils ont préparée.

Activités internationales

Visite du BVG en Espagne

par Marion Smith, chef de projet, Direction du perfectionnement et des méthodes professionnelles

Venez en Espagne où les roses abondent!

Venez en Espagne admirer de vastes champs de coquelicots!

Venez en Espagne, où, en mai, les milliers de balcons de la capitale sont garnis de géraniums, de lierre rampant et de poinsettias. Venez chez nous!

N'importe laquelle de ces invitations aurait dû nous faire courir à grands pas!

Cependant, l'invitation que nous avons reçue officiellement a pris du temps à nous faire réagir.

Venez en Espagne. . . Parlez-nous de votre mandat et de la Loi qui le régit. Venez partager avec nous les expériences que le BVG a vécues en appliquant les concepts de l'optimisation des ressources. Venez nous dire comment vous utilisez l'ordinateur pour déchiffrer les mystères de la responsabilité de l'État. Venez en Espagne. . . Nous verrons si vos expériences peuvent aider notre Tribunal de Cuentas *en 1988.*

Le groupe qui a répondu à cette invitation était dirigé par le sous-vérificateur général Ed Rowe. Ses nombreuses rencontres avec Ramon Muñoz de la Cour des comptes de l'Espagne, lors de conférences et de séminaires internationaux, ont mené à la planification d'un séminaire d'une semaine qui devait avoir lieu au mois de mai 1988.



Ken Dye et Ed Rowe assistaient à la cérémonie de clôture du séminaire, à la Cour des comptes de l'Espagne.



En tant qu'invités du Sénat, les Canadiens ont eu la chance de consulter la constitution espagnole.

Le gestionnaire Francis Savage, qui a été choisi en raison de son expérience et de sa maîtrise de l'espagnol, et le directeur principal Larry Duff, de la Direction de la vérification informatique, faisaient aussi partie de l'équipe. Les Espagnols voulaient savoir de quelle façon nous utilisons les ordinateurs dans le cadre de nos vérifications et ils ont demandé que nous consacrions une journée à discuter de cette question.

Marion Smith, chef de projet à la Direction du perfectionnement et des méthodes professionnelles, a réuni tout le matériel devant servir aux exposés et aux discussions et a coordonné les efforts de tous ceux qui ont participé à la réalisation de ce projet.

perfectionnement professionnel, de disséminer l'information par le biais de publications, séminaires et colloques, et de réaliser de la recherche pure et appliquée sur la vérification d'optimisation des ressources ». Grâce à son programme de formation et de perfectionnement, à ses séminaires et colloques annuels, la FCVI contribue au rayonnement de la vérification intégrée.

Le Bureau du vérificateur général, l'Association des CGA du Canada, l'Institut canadien des comptables agréés de la Société des comptables en management ont appuyé et promu le développement de la vérification intégrée. Ces organismes et leurs membres ont oeuvré afin d'établir des normes de vérification d'optimisation des ressources et de mettre en oeuvre le concept en tant qu'instrument de gestion.

Vers la fin de 1987, la FCVI publiait un rapport intitulé « Présentation de rapports et vérification dans le secteur public », qui propose que la direction présente des rapports (ou déclarations) à l'égard de l'efficacité, et traite du rôle du vérificateur en ce qui a trait à sa déclaration de fiabilité de ces rapports ou déclarations. Cela aura un effet important sur la réalisation des vérifications à venir.

La première décennie de la vérification intégrée était une période de mise au point de la méthodologie, des pratiques et des normes, de sorte que ses concepts sont aujourd'hui grandement acceptés partout au Canada et sur le plan international. La notion de l'obligation de rendre compte s'est bel et bien concrétisée en milieu gouvernemental. Les gestionnaires des sociétés d'État et du gouvernement sont tenus responsables de leurs décisions et les résultats de leurs opérations font l'objet de rapports aux conseils d'administration et au Parlement. Cela ne veut pas dire que le processus est achevé. Plusieurs difficultés techniques et obstacles devront être surmontés.

La vérification intégrée est une nouvelle réalité qui deviendra un élément indispensable de toutes les entreprises des secteurs public et privé. Son stade de développement actuel se compare à celui de la vérification financière traditionnelle il y a quelque soixante-quinze ans. Les vérificateurs internes et externes sont présentement engagés dans la vérification intégrée, et ils le seront de plus en plus à l'avenir.

L'élaboration de normes de comptabilité d'État

Les livres du gouvernement du Canada ne sont pas tenus selon les principes comptables généralement reconnus (PCGR). Ils sont tenus selon une comptabilité de caisse modifiée; par exemple, les comptes débiteurs sont inscrits à un compte « pour mémoire », les immobilisations sont comptabilisées à une valeur nominale de un dollar et le passif important au titre de programmes statutaires n'est pas déclaré, si l'on veut ne mentionner que quelques-unes des anomalies.

Le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés met au point des principes comptables généralement reconnus pour le gouvernement du Canada. Les PCGR du secteur public doivent offrir des normes objectives et dignes de confiance, visant de saines pratiques de comptabilité et de présentation, que le gouvernement peut utiliser lors de la préparation de ses états financiers en fonction desquelles les vérificateurs peuvent examiner ces états financiers.

Depuis plusieurs années, les vérificateurs généraux affirment au Parlement que les états financiers sommaires du gouvernement présentent des éléments d'actif surévalués, des éléments de passif sous-évalués et excluent des opérations importantes du gouvernement. Le Parlement et l'administration fédérale se sont montrés intéressés à changer les états financiers de manière qu'ils soient plus utiles et compréhensibles. Aux États-Unis, le *General Accounting Office* (GAO) a des préoccupations et objectifs comparables.

En décembre 1983, le vérificateur général Kenneth Dye faisait part à son homologue américain de l'idée de réaliser en commun une étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux (ÉRFGF) soulignant les besoins des utilisateurs des deux pays. Dans ce contexte, les utilisateurs allaient des députés ou des membres du Congrès aux citoyens ordinaires, des planificateurs des gouvernements fédéraux aux gestionnaires et aux bailleurs de fonds. L'objet de l'étude était d'identifier les renseignements financiers sur le gouvernement dont ont besoin les utilisateurs et les activités pour lesquelles ils en ont besoin.

Les rapports de L'ÉRFGF étaient publiés au milieu de 1986. Par la suite, le Bureau du vérificateur général a préparé un modèle de rapport financier annuel compte tenu des constatations de l'étude. Un rapport comparable était publié par le GAO aux États-Unis. L'Étude a été bien accueillie par les deux gouvernements et sur le plan international. Au 31 mars 1987, le gouvernement canadien avait apporté certaines modifications sur la base de ces rapports. À l'heure actuelle, le défi pour le gouvernement est de présenter une quantité supplémentaire de ses renseignements financiers condensés selon la forme dont les gens ont besoin.

systèmes d'information et aux pratiques de présentation des rapports, et à la recommandation d'améliorations, s'il y a lieu. Elle est orientée vers l'examen systématique et la présentation de rapports sur les liens d'imputabilité, et sur les activités, systèmes et contrôles à l'appui auxquels la direction a recours afin de s'acquitter de ses responsabilités.

En ce qui a trait à la fiabilité des principaux systèmes de gestion et d'information et de la suffisance des rouages visant l'obligation redditionnelle, les rapports de vérification intégrée sont devenus un moyen important de renseigner le Parlement sur les autres questions qui ne seraient autrement pas déclarées.

En juin 1984, le Projet de loi C-24, une modification à la Loi sur l'administration financière, était voté par la Chambre des communes. Il s'applique à une gamme de questions liées au contrôle, à la direction et à l'obligation de rendre compte pour les sociétés d'État. Plus précisément, il représente le concept de la vérification intégrée en exigeant la réalisation d'examens spéciaux des sociétés au moins tous les cinq ans, tout en faisant confiance aux fonctions de la vérification interne; la réalisation de vérifications internes dont la portée comprend les systèmes et pratiques de gestion qui résultent en une opération économique, efficace et efficiente; l'accomplissement de vérifications externes annuelles à l'endroit des états financiers et de certains renseignements quantitatifs à définir par le Conseil du Trésor; et, la mise sur pied de comités de vérification ayant des fonctions particulières au chapitre des vérifications internes et externes, ainsi que des examens spéciaux.

Selon une autre exigence importante de cette législation, le rapport de vérification intégrée (ou d'examen spécial comme il est mentionné dans la Loi) doit comprendre un énoncé indiquant si, de l'avis de l'examinateur, « les systèmes et les pratiques étudiés ne comportent vraisemblablement aucun défaut majeur ».

Bien que le concept de la vérification intégrée ait été défini et appliqué à l'intérieur du gouvernement fédéral, y compris les sociétés d'État, il peut s'appliquer à d'autres secteurs. Il est déjà mis en pratique par cinq gouvernements provinciaux, de nombreux hôpitaux, municipalités, commissions scolaires, centres du troisième âge et entreprises commerciales.

Les fonctions de vérification interne, à la fois dans les secteurs public et privé, mettent en application le concept de la vérification intégrée. À l'échelle internationale, depuis 1980, le Bureau du vérificateur général accueille chaque année dix boursiers provenant de pays en voie de développement afin qu'ils acquièrent de l'expérience de la mise en pratique du concept. Ces personnes sont parrainées par le programme de bourses de l'Agence canadienne de développement international qui est administré par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée.

Ce qui est tout aussi important, la vérification intégrée s'est révélée un catalyseur de nombreuses initiatives du gouvernement visant à améliorer l'obligation redditionnelle et le contrôle du trésor public, notamment :

- l'établissement du Bureau du contrôleur général;
- le renforcement de la fonction de vérification interne;
- l'établissement et le maintien de la fonction d'évaluation des programmes;
- la révision du Budget des dépenses et l'introduction de « parties III », soit de l'information détaillée sur les programmes en termes des résultats prévus en contrepartie de l'argent dépensé. Lors de sa retraite en 1980, le vérificateur général, feu J.J. Macdonell, était responsable de la création de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée (FCVI). La Fondation a pour but « de consolider et d'étendre les nouvelles initiatives du secteur public en matière de vérification. . . de mettre sur pied des programmes de

Le point sur la comptabilité publique

La comptabilité publique porte sur le processus de planification et de budgétisation, les contrôles financiers, les principes comptables et la présentation de l'information financière sur les organismes de l'État. Parmi les plus importantes initiatives du gouvernement du Canada au cours des vingt dernières années, signalons la formation du Bureau du contrôleur général ainsi que le rôle et les responsabilités accrues des cadres financiers supérieurs; le système de gestion des secteurs de dépenses (SGSD); les cadres de plans opérationels (CPO); les systèmes d'information de gestion; l'amélioration de l'information et des conventions comptables déclarées; et la présentation de rapports financiers.

Kenneth M. Dye, le vérificateur général du Canada, déclarait, dans son Rapport annuel de 1987 au Parlement : « Des améliorations importantes ont été apportées aux contrôles financiers depuis l'étude que nous en avons faite en 1974-1976. La gestion financière n'est pas encore satisfaisante, que ce soit à l'échelle du gouvernement ou à l'intérieur de la plupart des ministères particuliers ».

En bref, le nouveau processus de planification et de budgétisation du gouvernement a pour but d'établir le lien entre la politique de planification et la planification des dépenses au cours d'un nombre d'exercices, et de renforcer le rôle et la responsabilité des ministres lors du processus décisionnel. Cela comporte l'établissement d'un cadre de plan opérationnel, à l'intérieur de chaque ministère, indiquant les objectifs, les composantes des programmes, les résultats prévus, les stratégies, la dotation en ressources (financières et humaines) et le lien entre ces éléments. Ainsi, le processus met l'accent sur l'efficacité et l'efficience des opérations dans le cadre des objectifs des programmes. Il présente également des données détaillées qui permettent l'évaluation des programmes par rapport aux résultats prévus.

Bien que plusieurs de ces mécanismes soient en place, il y a encore des problèmes lorsqu'il s'agit de les relier et de rendre les renseignements accessibles aux fins des prises de décisions, deux éléments essentiels pour l'utilisation économique, efficace et efficiente des ressources humaines et financières.

La vérification intégrée

Son rôle croissant dans la comptabilité de l'État fédéral

par Robert R. Lalonde,
vérificateur général adjoint

Robert Lalonde est responsable, entre autres, de la Direction de la vérification financière, de la vérification intégrée et législative d'Emploi et Immigration Canada, du Compte d'assurance-chômage, de la Monnaie royale canadienne, de sociétés d'État et ministères à caractère culturel ainsi que ceux qui relèvent du domaine des sciences et de la technologie. Il est membre du Comité des normes de vérification de CGA-Canada. Dans l'article qui suit, il résume la petite histoire de la vérification intégrée, cette nouvelle réalité du monde de la vérification qui deviendra un élément indispensable de toutes les entreprises des secteurs public et privé. Cet article a été publié dans le numéro de mai 1988 du CGA Magazine. Opinions *le reproduit ici avec la permission de l'auteur et de* CGA Magazine.

Jusqu'aux années 1970, la plupart des Canadiens tenaient pour acquis que le Parlement contrôlait réellement les deniers publics. Toutefois, ils ont appris à leurs dépens qu'un tel degré de confiance n'était pas toujours justifié. La démocratie parlementaire moderne n'apporte pas nécessairement la certitude que les fonds publics soient bien administrés. En 1976, J.J. Macdonell, le vérificateur général du Canada de 1973 à 1980, déclarait même : « Je m'inquiète sérieusement du fait que le Parlement — et en réalité, le gouvernement — ne contrôle plus de façon efficace l'utilisation des deniers publics, ou semble près de perdre ce contrôle ».

Cette déclaration a étonné le public et soulevé des préoccupations qui menaient en dernier lieu à un nouvel examen de l'efficacité des contrôles qu'exerce le Parlement sur les fonds publics. En effet, c'était le catalyseur qui a donné lieu à une augmentation des attributions du vérificateur général du Canada. Il était apparent que la vérification traditionnelle des comptes du Canada ne suffisait pas à rassurer le Parlement que les contribuables recevaient une juste valeur en contrepartie des milliards de dollars dépensés par l'État.

Aux termes d'une nouvelle loi ratifiée en 1977, la mission du vérificateur général était rehaussée de la vérification d'optimisation des ressources. L'article 7 de la Loi sur le vérificateur général exige qu'il fasse rapport au Parlement lorsque :

- des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience; ou
- des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes, lorsqu'elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre.

Ainsi, la préoccupation du public à l'égard de l'obligation de rendre compte et de la nécessité d'utiliser les ressources efficacement s'est traduite par une demande et une utilisation croissantes de la composante « vérification d'optimisation des ressources » de la vérification intégrée. Les contraintes budgétaires appliquées aux secteurs public et parapublic alliées à la nécessité de réduire les déficits fédéral et provinciaux ajoutent à son importance.

Les entreprises du secteur privé et leurs actionnaires cherchent à améliorer le rendement de leurs placements. Or, la vérification d'optimisation des ressources permet de déterminer si la direction a mis sur pied les systèmes, procédés et contrôles de gestion qui assureront l'utilisation économique, efficace et efficiente de leurs ressources.

La vérification intégrée, au sein du Bureau du vérificateur général (BVG) a trois composantes : les vérifications d'optimisation des ressources, les vérifications législatives et les vérifications d'attestation financière.

La composante « optimisation des ressources » est fondée sur les principes de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience. Étroitement associée à ces trois éléments, il y a l'obligation redditionnelle. L'imputabilité est l'obligation de rendre compte d'une responsabilité qui a été conférée. Cela suppose l'existence d'au moins deux parties : une partie qui attribue la responsabilité et une autre qui l'accepte tout en se chargeant de faire rapport de la manière dont elle s'en est acquittée.

La vérification intégrée se définit comme un examen qui donne lieu à une évaluation objective et constructive de la mesure dans laquelle les ressources financières, humaines et matérielles sont gérées compte tenu de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience et si les liens d'imputabilité sont raisonnablement desservis.

On peut dire que la vérification intégrée se prête à l'examen des autorisations et des contrôles financiers et de gestion, y compris aux



Le vérificateur général adjoint Robert Lalonde

et en assurera la réalisation jusqu'au stade de mise à l'essai. Elle souhaite étudier les possibilités d'utilisation accrue d'une base de données commune.

Le matériel approprié au bon endroit

D'ici 1990, tous les vérificateurs sur place disposeront d'un ordinateur portatif (à l'heure actuelle, le BVG en possède plus de 330). Comme ces vérificateurs n'ont généralement pas accès à une imprimante, chacune des équipes sera dotée d'au moins une imprimante au laser capable d'imprimer des tableaux. D'après Eric Anttila, les digitalisateurs d'images seront disponibles sous peu. La direction examine aussi divers systèmes de gestion des projets de vérification, une question qui intéresse tout particulièrement les vérificateurs.

Comme le disait le vérificateur général adjoint David Marshall au moment du lancement du projet ADAPT, en 1985, « un projet de cette envergure n'a pas réellement de début et de fin ». Les membres de l'équipe responsable de la mise en oeuvre se rendent bien compte que leur tâche présente des possibilités quasi illimitées. Le BVG entend maintenir son utilisation progressive de l'informatique et adapter divers programmes au besoin.

De l'aide à portée de la main

L'imprimante est bloquée, la pagination se fait mal, l'ordinateur indique que vous avez commis une erreur grave. Vous songez à quitter l'immeuble! Que faire? Il suffit bien entendu de faire appel à un employé de soutien qui a suivi le cours d'initiation au soutien logistique en micro-informatique.

L'informatique est parfois perçue de façon négative parce qu'on croit qu'elle entraîne la perte d'emplois. Mais le BVG a adopté une nouvelle approche lorsqu'est venu le temps d'informatiser ses diverses activités de vérification et autres. En effet, les employés de soutien restent essentiels, mais ils jouent un nouveau rôle, et c'est dans cette optique qu'a été conçu le cours d'initiation au soutien logistique en micro-informatique.

Selon la directrice du soutien logistique en micro-informatique, Janet Strome, il est de plus en plus rare que les secrétaires et employés du centre de traitement de texte reçoivent des notes de service et autres documents manuscrits à dactylographier. Elle croit plutôt que nous avons maintenant besoin d'experts qui puissent résoudre les problèmes mineurs que nous posent les systèmes informatiques.

Depuis octobre 1987, dix employés du Bureau ont participé au cours d'initiation au soutien logistique en micro-informatique, à l'immeuble Jackson, pour ensuite revenir à leurs postes respectifs. Les participants à ce cours sont choisis parmi les employés de soutien qui connaissent bien WordPerfect et qui sont capables d'aider leurs collègues. Durant le cours d'initiation, ils se familiarisent avec tous les logiciels et les imprimantes employés au Bureau. Ils observent les employés affectés au soutien logistique en micro-informatique, et ils reçoivent une formation pratique.

Ce cours sera donné pendant deux ans et il offre de nombreuses possibilités d'avancement aux participants. Ainsi, chacune des directions du Bureau pourra faire appel à une personne-ressource lorsqu'elle éprouvera des problèmes mineurs reliés aux ordinateurs ou imprimantes et les employés spécialisés dans le domaine du soutien logistique pourront s'occuper des problèmes plus graves.

Janet Strome pense que certaines personnes ont exagéré les attentes du programme. Comme elle le dit si bien, il est impossible de devenir technicien expert en quatre mois!



Des employés du BVG assistent au cours d'initiation au soutien logistique en micro-informatique.

Correction
La vérification du rendement à Chypre

*Une photographie illustrant cet article qui a paru dans le numéro Été 1988 d'*Opinions *comportait une erreur d'identification. Elle montrait Theophilos A. Theophilou, vérificateur général de Chypre, qui procédait à l'ouverture du cours sur la vérification du rendement. Il était entouré de Douglas Timmins et de Michael Ryan, du BVG et du directeur principal Andreas Skordis, du sous-vérificateur général Spyros Christou, et d'un membre du centre de formation. Nous remercions le directeur principal S.K. Protopapas, pour la photo.*



Cathy Fairbairn se sert fréquemment de son ordinateur portatif dans le cadre de la vérification de la Société d'assurance-dépôts du Canada.

Communications par le biais du réseau local

L'équipe voulait également un système qui permette un maximum d'échange de renseignements. Grâce à la présence de réseaux locaux dans les immeubles Jackson et C.D. Howe, il est maintenant possible d'avoir accès à d'immenses bases de données et à une multitude de logiciels. Les échanges entre le bureau central et les vérificateurs sur place sont déjà améliorés grâce au réseau local et au système de courrier électronique OAG*Mail.

Les banques de données croissent sans cesse. Ainsi, par exemple, grâce au logiciel Ful/text, on peut maintenant consulter les Rapports annuels des cinq dernières années, des ouvrages comme le Manuel de politique administrative du Conseil du Trésor, le Manuel de vérification intégrée et les guides de vérification du BVG, ainsi que certains textes de loi. On peut également se fonder sur d'anciens programmes de vérification pour l'élaboration de nouveaux programmes. La direction de Hector Millward est en train de créer des bases de données sur les textes réglementaires, comprenant les délibérations du Conseil du Trésor, les décrets en conseil et d'autres documents pertinents.

Les membres du groupe 6 gardent leur enthousiasme du début quant à leur rôle dans l'élaboration des outils de la vérification électronique. Bien que ce travail ait demandé de nombreuses heures de formation, de mise à l'essai et de recherches, le vérificateur général adjoint Doug Deeks est d'avis qu'il faut désormais moins d'employés pour effectuer la même quantité de travaux qu'auparavant et que les économies de temps et d'argent compensent largement le temps consacré à la recherche et au développement.

Mise en oeuvre — Opérations de vérification

Cet automne, plusieurs autres équipes de vérification commenceront à utiliser les logiciels AuditPro et IChart. Notre plus grand défi sera de pouvoir répondre à la demande.

Ainsi, au moins deux équipes ont déjà commencé à utiliser les nouveaux logiciels. Le directeur principal, Wayne Cluskey, qui participe en ce moment à la vérification du ministère de l'Environnement, voulait s'assurer que sa nouvelle équipe bénéficierait d'outils de travail perfectionnés parce qu'il est d'avis que ceux-ci rehaussent la qualité des vérifications.

Selon lui, le discernement reste le facteur le plus important dans le cadre d'une vérification. Il conçoit mal une situation où le vérificateur ferait tellement confiance aux ordinateurs qu'il ne ferait que remplir les espaces laissés en blanc. Toutefois, les ordinateurs accordent plus de temps aux vérificateurs pour réfléchir et évaluer la situation, en leur épargnant des tâches ennuyeuses et fastidieuses. Ils peuvent maintenant explorer davantage de pistes de vérification. Wayne pense que les ordinateurs personnels accélèrent le processus d'apprentissage, mais qu'ils ne peuvent être utilisés qu'à un rythme acceptable par les employés concernés. En ce sens, il croit que le Bureau est sur la bonne voie et qu'on peut être fier de nos réalisations.

Le cours d'initiation au soutien logistique en micro-informatique constitue un autre moyen d'assurer l'informatisation. D'une durée de quatre mois, ce programme permet à certains employés de soutien de se familiariser avec tous les logiciels employés au Bureau. D'ici deux ans, toutes les directions pourront compter sur les services d'un ou deux employés ayant suivi ce cours, capables de résoudre les problèmes mineurs posés par les micro-ordinateurs.

À mesure que les employés se familiarisent avec les différents appareils et commencent à utiliser les logiciels ADAPT, l'équipe de mise en oeuvre, dirigée par Mark O'Connor, assurera la promotion des divers outils de travail. Ike Prokaska, responsable des programmes de développement professionnel, prévoit offrir des cours de mise à jour en informatique. L'équipe de Mark assurera le suivi.

L'équipe responsable de la mise en oeuvre continuera d'élaborer des bases de données. Elle améliorera également les logiciels existants et fera l'acquisition de nouveaux logiciels à mesure que les besoins des vérificateurs seront connus et que la technologie permettra d'y répondre.

Au moment où les vérificateurs utilisent les nouveaux outils de vérification, les méthodes de travail sont en train de changer. En effet, le comité d'élaboration des méthodes a manifesté un vif intérêt pour le projet

supérieure. Le Bureau a déjà investi beaucoup d'argent pour l'achat d'ordinateurs IBM et entend maximiser la productivité des vérificateurs grâce à cet investissement. *(Voir la section intitulée « Les logiciels employés pour la vérification »).*

Le logiciel AuditPro

Le logiciel AuditPro assure l'organisation et l'intégrité de la vérification électronique. Crystal Pace et Mark O'Connor ont participé à l'élaboration du projet, procédé à l'analyse des besoins et fait l'essai des différents logiciels disponibles. Ils ont passé beaucoup de temps avec des utilisateurs tant au Bureau qu'à l'extérieur en vue de définir les caractéristiques du système.

Tim Ranger et Eric Teutsch ont découvert qu'il est impossible d'éliminer le caractère fastidieux d'une vérification sans en connaître tous les rouages. Ces programmeurs-analystes ont eu la tâche de créer le logiciel AuditPro à partir du prototype préparé par Mark, Crystal et un consultant.

Il s'agissait d'éliminer la paperasserie tout en assurant la qualité du processus de vérification. Lors de leurs recherches, ils ont observé les vérificateurs qui photocopiaient des dossiers, qui effectuaient des renvois par recoupement entre divers dossiers, et qui ne cessaient de numéroter des pages.

D'après Tim, le plus important défi consistait à concevoir un logiciel de contrôle permettant au logiciel AuditPro de piloter également d'autres logiciels. Ce logiciel de contrôle permet au vérificateur de passer de AuditPro à WordPerfect, puis à IChart et à Lotus 1-2-3, en abaissant simplement une touche, tout en assurant l'espace d'emmagasinage dans l'ordinateur.

Grâce à sa créativité, Eric a pu faire en sorte que six personnes au plus soient en mesure de réviser un dossier de vérification puis de formuler des commentaires et des réponses distincts tout en gardant trace des changements faits au dossier. Le logiciel assure une étonnante interactivité.



Louise Bertrand travaille à la vérification de la Chambre des communes.



Doug Deeks et Dave Marshall, sous-vérificateurs généraux : « Notre succès est le fruit d'une étroite collaboration entre les usagers — les vérificateurs — et la Direction de la vérification informatique ».



Larry Duff, directeur principal responsable de l'équipe des systèmes d'information.

L'équipe affectée au projet ADAPT

L'origine de la malette électronique du vérificateur

Assis dans une salle de conférence de la Silicon Valley, en Californie, par une belle journée d'été, Eric Anttila s'écrie, à l'intention de Larry Duff, « mais, c'est exactement la situation de notre Bureau »!

Il venait de se rendre compte que la situation décrite en termes élogieux par le conférencier était exactement celle qui prévalait à ce moment-là au Bureau du vérificateur général, grâce à l'instinct de Ken Dye, à son appui pour moderniser le Bureau et aux efforts déployés par l'équipe affectée au projet ADAPT depuis quelques années.

Comme le Bureau s'est converti sur le tard à l'ère informatique, le simple fait qu'il ait opté pour des micro-ordinateurs plutôt que pour un système centralisé fait en sorte qu'il peut offrir à ses employés des postes de travail dotés de logiciels consolidés.

Selon le directeur de la mise au point des systèmes de vérification, Eric Anttila, le Bureau a une bonne longueur d'avance sur d'autres bureaux parce qu'il attribue des postes de travail très puissants à ses employés.

Le bureau de l'avenir prévoit un poste de travail pour chaque employé. Or, c'est déjà une réalité pour les participants au projet ADAPT. En fait, la plupart des vérificateurs possèdent déjà ou sont sur le point d'obtenir des ordinateurs portatifs, ce qui les mettra à la fine pointe de la technologie en vérification.

Au moment où la mise en oeuvre devient une réalité au BVG, l'équipe formée par les membres des directions de David Marshall et Doug Deeks peut se féliciter. Elle a ouvert la voie, il ne lui reste plus qu'à contempler le succès des autres.



(De g. à dr.) Mark O'Connor, Eric Teutsch, Tim Ranger, Crystal Pace et Eric Anttila, concepteurs de la vérification dite « électronique ».

Lancement du projet ADAPT

Approuvé en 1985 par le conseil de direction, le projet ADAPT porte bien son nom puisque le Bureau voulait adapter des techniques connues propres au domaine de la vérification. Pour atteindre ses objectifs, le Bureau a pris quelques mesures, notamment :

- la création par David Marshall de la section des systèmes informatiques, formée d'employés qui possèdent une vaste expérience des domaines de l'informatique et de la vérification;
- la formation d'un groupe chargé de la mise à l'essai de matériel et de logiciels, dans le cadre de ses travaux de vérification;
- la conclusion d'une entente en vue d'échanger des renseignements avec deux grands cabinets d'experts-comptables affairés à élaborer des solutions informatiques;
- l'analyse des besoins afin de déterminer la meilleure utilisation possible de l'automatisation;
- l'examen et la mise à l'essai de méthodes de formation.

L'équipe a constaté que les cabinets privés avaient déjà accompli beaucoup pour automatiser le processus de vérification proprement dit. Toutefois, le BVG devait répondre à des exigences spéciales. Lorsque l'équipe de vérification a envisagé les possibilités d'automatisation de la vérification, au moment du lancement du projet ADAPT, elle en est venue à la conclusion que les micro-ordinateurs pouvaient rendre la vérification beaucoup plus agréable et intéressante si on éliminait ou simplifiait les tâches désagréables.

« À la demande de Doug Deeks », selon Larry Duff, « nous avons mis sur pied une équipe formée de spécialistes dans l'élaboration de systèmes de vérification, et nous avons entrepris d'élaborer les outils nécessaires pour la vérification dite électronique. »

La vérification dite « électronique »

Un principe de base sous-tend la réussite de la vérification électronique : des outils de travail faciles à utiliser et suffisamment perfectionnés pour assurer la préparation d'un rapport de qualité

fonctionnement. Il associe directement les travaux et les étapes de vérification, et il modifie automatiquement les numéros d'étape et de page, ce qui facilite grandement la mise à jour des dossiers de vérification. Comme toutes les données sont dactylographiées, il n'est plus nécessaire de déchiffrer des notes manuscrites.

Cathy et Louise ont consacré de nombreuses heures à l'élaboration et à la mise à l'essai de programmes, mais elles considèrent que ces essais en valaient la peine, compte tenu des résultats immédiats obtenus sur le plan de l'économie de temps et de l'amélioration des rapports.

Tout comme les autres vérificateurs du groupe 6, Janet Jones, gestionnaire responsable de l'équipe de vérification des Douanes et Accise, louange elle aussi le projet ADAPT. Elle est satisfaite des diagrammes de comptabilité créés à l'aide de IChart. Elle a même aidé un boursier de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée à réaliser une présentation sur la Colombie à l'aide du logiciel Storyboard et de diapositives.

Autres utilisations

Janet a participé à l'étude des dépenses en fin d'exercice réalisée à l'aide du progiciel IDEA, qui a servi à transférer et à gérer un échantillon d'envergure gouvernementale des paiements de fin d'exercice. Les réactions face à mille trois cent programmes de vérification ont été compilées et analysées à l'aide d'IDEA.

Janet trouve le logiciel Ful/text fantastique. Elle s'en est servi pour consulter les Rapports annuels du BVG des cinq dernières années, en vue des récentes audiences du Comité des comptes publics. En quelques minutes, elle avait réussi à identifier toutes les sections pertinentes. Pouvez-vous imaginer le temps qu'il lui aurait fallu consacrer à cette tâche si elle l'avait accomplie à la main, et si elle avait dû la poursuivre plus loin?

D'après le sondage mené auprès des employés du Bureau, nombre d'entre eux ont trouvé des moyens de réaliser les étapes de vérification plus rapidement à l'aide des outils qui composent ADAPT. Ils ont également signalé leur grande satisfaction au travail (80 p. 100), une meilleure attitude (72 p. 100) et une augmentation de la précision (77 p. 100). Il n'est donc pas surprenant que les employés du BVG puissent difficilement concevoir leur vie professionnelle sans ordinateur!

Les logiciels employés pour la vérification

AuditPro
Utilisation — Attestations, vérifications intégrées et examens spéciaux
Compatibilité — Lotus 1-2-3, WordPerfect
Le logiciel AuditPro permet au vérificateur de créer des documents de travail électroniques, à partir des programmes de vérification. Le vérificateur compose les étapes et les objectifs du programme, peut se reporter aux MENUS d'années antérieures, aux travaux de l'année précédente ainsi qu'aux programmes d'autres organismes de vérification, emmagasinés sur disquette. Le vérificateur a automatiquement accès aux tableaux du Lotus 1-2-3 et du WordPerfect lorsque ceux-ci sont joints ou compris dans un dossier de vérification.

IChart
Utilisation — Rapports et présentations
Compatibilité — Lotus 1-2-3, WordPerfect
Le vérificateur dresse des tableaux et graphiques de haute qualité, imprimés au laser. Ce logiciel permet également d'examiner divers éléments afin de consulter d'autres tableaux ou fichiers de référence. Il permet de procéder à des révisions de tableaux antérieurs.

Ful/text
Utilisation — Recherches, préparation de rapports exigeant des références
Compatibilité — WordPerfect
Le libellé de textes et rapports de projet employés fréquemment est emmagasiné sur disquettes aux fins de la planification des vérifications, puis de la rédaction de rapports. Le vérificateur n'est plus tenu de consulter divers manuels, comme le Manuel de vérification intégrée. Il a accès aux documents qu'il désire, et peut transcrire par voie électronique, dans un fichier personnel, toutes les données requises. Ce logiciel renferme un dispositif puissant de recherche de phrases et d'expressions.

Storyboard
Utilisation — Présentations aux comités de vérification, équipes de vérification, clients et équipes de l'extérieur
Ce progiciel sert à créer des illustrations ou des textes à utiliser lors de présentations.

IDEA, SCD (Sélection centrale des données), EDP AUDITOR
Utilisation — Examen direct des données financières et opérationnelles des clients
Compatibilité — WordPerfect, Lotus 1-2-3
Le vérificateur peut consulter les dossiers des clients, puis les analyser et en extraire des échantillons. Il peut également transférer des données à d'autres dossiers d'entités de l'extérieur, ou en provenance de ceux-ci et du grand livre général. *(Voir l'article IDEA fait son chemin, dans le numéro Printemps 1988 d'*Opinions.*)*

WordPerfect, Lotus 1-2-3
Utilisation — Rapports, notes, courrier électronique, documentation
Compatibilité — AuditPro, IChart, Storyboard, Ful/text, IDEA
Logiciel de traitement de texte compatible avec plusieurs autres logiciels. Lotus est une feuille de travail électronique.

OAG*Mail, OAG POST
Utilisation — courrier électronique, transmission de documents, tableau d'affichage
Compatibilité — WordPerfect
Tous les employés du Bureau qui possèdent un modem peuvent communiquer entre eux ou se transmettre des documents ou des dossiers. OAG*Mail sert à la transmission de brefs messages et notes, alors que le OAG POST sert à la transmission de documents et rapports plus longs.

Évolution de la micro-informatique

Le projet ADAPT

*Les ordinateurs sont entrés au Bureau du vérificateur général pour y rester! La rédactrice associée d'*Opinions, *Marnie Johnstone, et le directeur responsable du projet ADAPT (Avancement de la vérification au moyen de la technologie informatique), Mark O'Connor, font une mise à jour de ce projet. Ils expliquent comment les vérificateurs utilisent les ordinateurs pour améliorer leur travail. Ils élaborent aussi sur le développement du soutien logistique en micro-informatique et sur l'approche que la Direction de la vérification informatique a adoptée pour faire face au changement.*

Les employés du BVG sont tellement satisfaits de leurs nouveaux micro-ordinateurs et logiciels de vérification qu'ils peuvent difficilement imaginer ce qu'ils feraient sans eux. Pour sa part, la direction apprécie plutôt la possibilité d'effectuer une plus grande quantité de travaux sans procéder à une augmentation de l'effectif. Ajoutez à ces avantages ceux de l'échange de renseignements, et vous aurez une bonne idée des nombreux objectifs atteints par l'équipe affectée au projet ADAPT au cours de l'année qui s'achève. En tant que directeur responsable de ce projet, Mark O'Connor estime qu'une fois sa mise en oeuvre terminée, en 1990, les résultats seront encore plus éloquents.

Un sondage mené par le comité directeur des systèmes d'information, en novembre 1987, a démontré que l'informatisation a permis d'accroître la productivité et la satisfaction au travail. Cathy Fairbairn, chargée de projet au sein de l'équipe de vérification des organismes centraux, utilise depuis trois ans des ordinateurs personnels du Bureau. Elle raconte qu'au début, il n'y avait qu'un seul micro-ordinateur pour les douze membres de l'équipe. À l'heure actuelle, tous les employés permanents de son équipe possèdent leur ordinateur, bien que certains d'entre eux le partagent avec des étudiants embauchés pour l'été.

Cathy fait partie des 71 p. 100 d'employés du Bureau qui estiment que leurs travaux de vérification sont plus complets et plus précis depuis qu'ils disposent de nouveaux outils de vérification. Elle pense également que la confiance qu'elle a acquise grâce à l'utilisation du logiciel WordPerfect lui a permis de mieux rédiger ses rapports.

Un ensemble d'outils informatiques

Dans le cadre de la vérification de la Société d'assurance-dépôts du Canada, l'équipe emploie divers logiciels : Lotus 1-2-3 et WordPerfect pour la planification et Storyboard pour les présentations au comité consultatif, au conseil de direction et au comité de vérification. Cette vérification exige aussi l'intégration du contenu de nombreuses entrevues et commentaires. À cette fin, Cathy se sert fréquemment du logiciel WordPerfect et, comme son ordinateur portatif ne pèse que sept kilos, il lui est facile de l'amener chez le client.

Le superviseur de Cathy peut examiner ses plans à l'aide de son propre micro-ordinateur et il a accès à la version la plus récente de ses travaux. Cathy et son équipe informent le bureau central sur leurs activités par le biais du courrier électronique OAG*Mail. Cela permet d'éviter les jeux de cache-cache téléphoniques et de transmettre des renseignements qui n'exigent pas une réponse immédiate. L'équipe a également sa propre adresse, de sorte qu'il est possible de transmettre simultanément des messages à tous ses membres. Tout le monde est informé en même temps alors qu'auparavant, une note de service mettait des jours avant arriver.

Grâce au réseau local, Cathy a accès au logiciel AuditPro pour élaborer ses programmes de vérification. Il semble d'ailleurs que ce logiciel, conçu en fonction du processus de vérification, soit de plus en plus utilisé pour organiser des dossiers de vérification informatisés.

Rédaction des rapports

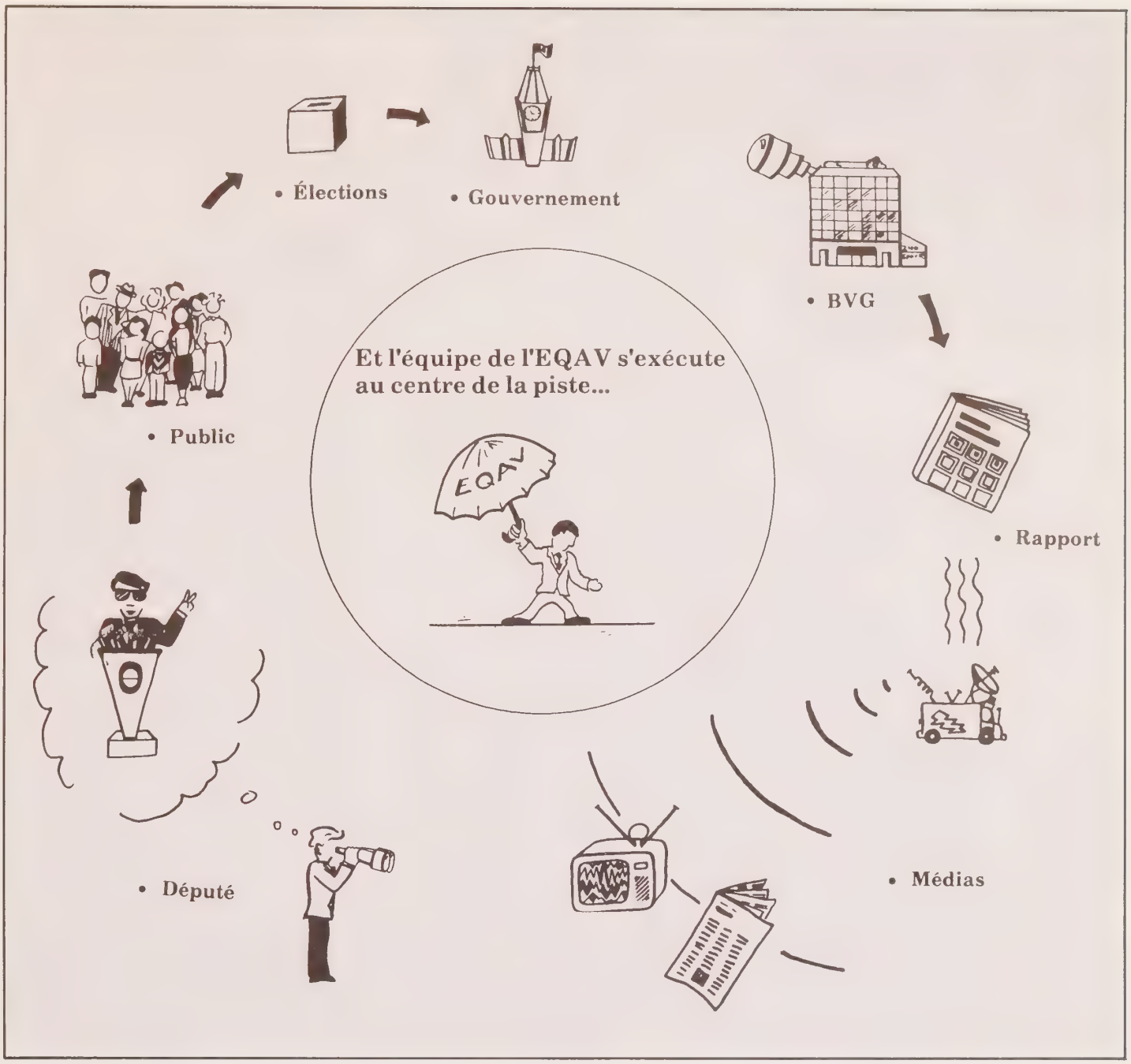
Au moment de rédiger ses rapports, Cathy utilise les logiciels WordPerfect et IChart pour créer des organigrammes et des graphiques d'acheminement. Il arrive que Cathy demande à Lyne Roy, secrétaire qui a suivi le cours d'initiation au soutien logistique en micro-informatique, de l'aider à préparer des documents à l'aide des logiciels IChart ou Storyboard. Le principal avantage de IChart réside dans le fait qu'il est extrêmement facile à modifier. Lorsqu'un organisme fait l'objet d'une réorganisation, on peut réviser l'ancien organigramme plutôt que de demander aux Arts graphiques d'en préparer un nouveau.

Dans le cadre des exposés sur l'informatique, lors de la Conférence de 1987 des vérificateurs généraux du Commonwealth, Cathy et d'autres membres du groupe 6 ont démontré de quelle façon leur équipe a utilisé les logiciels IDEA et Storyboard. Même Ken Dye s'est servi des indicateurs du Storyboard, créés par Johanne Blais, pour illustrer son discours de clôture.

Mise à l'essai

Louise Bertrand, vérificatrice au sein du groupe 6, utilise le logiciel AuditPro depuis le printemps 1987 dans le cadre de la vérification des organismes centraux. Elle a formulé des recommandations aux responsables de l'élaboration, afin d'en faciliter l'utilisation. Celles-ci ont été appliquées dans les cas où c'était possible.

En début d'année, Louise a présenté le logiciel AuditPro lors du congrès annuel de l'Institut canadien des comptables agréés, à Québec. Tous les participants ont été vivement impressionnés et voulaient en savoir plus long. Les vérificateurs estiment que ce logiciel piloté par menus convient parfaitement à leurs travaux. Louise a organisé des ateliers d'une heure et demie sur AuditPro et elle a pu constater que les participants comprennent facilement son



consultants et la façon dont ces derniers sont recrutés, dirigés, rémunérés et évalués. Nous avons constaté une amélioration importante des contrôles exercés sur la passation de ces contrats.

Nous avons aussi relevé quelques points à améliorer. La politique du Bureau qui régit l'utilisation des contrats devrait être communiquée et expliquée clairement à tous les cadres supérieurs du Bureau afin que les méthodes d'adjudication des contrats y soient toutes conformes, et les consultants devraient être soumis aux mêmes règles et aux mêmes contrôles que le personnel régulier et être évalués de la même façon.

L'importance, pour le BVG, de l'Évaluation des programmes et de la vérification interne

Il s'agit là d'un aspect très difficile à évaluer. Bon nombre de rapports de l'évaluation des programmes et de la vérification interne donnent lieu à de vives discussions au sein du Bureau. On me dit que c'est une bonne chose. Il est impossible de déterminer si les pratiques de vérification et de gestion se sont améliorées, tant que les projets d'évaluation des programmes et de la vérification interne n'auront pas été réalisés.

Il est sans doute temps d'évaluer notre rendement et nous cherchons une façon de compléter ce travail en 1988-1989. Nous pourrons assurer un rendement maximal en nous adjoignant les meilleurs employés du Bureau pour accomplir notre travail d'évaluation de programmes et de vérification interne si ceux-ci sont prêts à envisager une carrière au sein de notre Direction.

Cinq des sept sous-ministres ont porté un jugement positif sur notre chapitre. Nous prenons sérieusement en considération les commentaires obtenus. Nous poursuivons nos efforts en vue de mieux comprendre les entités vérifiées, de maintenir des relations efficaces tout au long de la vérification, ainsi que de s'en tenir à un équilibre et un ton corrects dès la première version des chapitres.

Évaluation de 1988-1989
Cette évaluation permettra, une fois de plus, de recueillir des impressions au sujet des travaux du BVG. Nous communiquerons avec des députés, y compris des sénateurs, des ministres et des sous-ministres, des chefs de sociétés d'État et des journalistes.

Nous déterminerons également s'il est utile, pour le Bureau, de créer des liens avec d'autres groupes d'intérêt qui oeuvrent dans le contexte d'un programme donné, notamment des juristes et des experts-comptables, d'autres groupes de vérificateurs législatifs, des représentants d'universités et de collèges canadiens, ainsi que des organismes oeuvrant dans les domaines économique, social et culturel.

Examen de la qualité après la vérification (EQAV)
Il est plus facile d'évaluer la qualité d'une vérification à l'aide de normes et procédés bien établis. Les normes de l'ICCA et du BVG constituent des points de référence utiles lors de l'EQAV. En effet, c'est grâce à elles si nous avons été en mesure d'établir, au fil des ans, un système de cotation et de contrôle de la qualité des vérifications. Depuis que nous procédons à un examen de la qualité après la vérification dans le cas des attestations et vérifications du respect des textes réglementaires, nous avons pu constater que les normes de vérification généralement reconnues et les normes imposées par le Bureau sont respectées. Dans le cas d'une vérification de l'optimisation des ressources, l'EQAV applique les critères contenus dans le Manuel de vérification intégrée, ainsi que dans les divers bulletins et guides de vérification.

Le rapport Belbeck recommandait de faire en sorte que l'EQAV examine de plus près les questions d'efficience associées aux attestations. Nous y verrons, et nous tâcherons de déterminer dans quelle mesure les vérificateurs utilisent les résultats de la vérification interne pour formuler leur opinion.

Depuis 1983, l'EQAV a permis d'examiner l'étendue de la vérification, l'utilisation des programmes de vérification, la clarté des chapitres et l'importance et la validité des constatations de vérification. Plus récemment, nous avons examiné les progrès réalisés en ce qui concerne la vérification axée sur les résultats.

Dans le cadre de cet examen, nous avons pu constater que la plupart des vérifications axées sur les résultats présentent ces caractéristiques :

- elles visent les principaux objectifs, non seulement les objectifs secondaires des programmes;
- elles comportent une analyse de données sur des résultats de programmes et une évaluation des systèmes et contrôles uniquement lorsqu'il faut tenir compte du manque de résultats, ou en l'absence de données sur les résultats des programmes;
- elles permettent de déterminer les causes et effets de toute lacune décelée à propos des systèmes et contrôles;
- elles permettent d'examiner les mesures correctives prises par les gestionnaires de programmes.

La révision du Manuel de vérification intégrée, actuellement en cours, tiendra compte entièrement des recommandations de l'examen de la qualité après la vérification au sujet de l'étendue et du travail de vérification intégrée des ministères.

Recours aux comités consultatifs de vérification
En 1988-1989, l'EQAV portera sur le recours aux comités consultatifs de vérification et sur l'utilisation des résultats de vérifications internes. Parmi les questions qui seront examinées, mentionnons : la pertinence des politiques et lignes directrices existantes; les qualités des membres; la taille des comités; la tenue des réunions; la fréquence des réunions; le rôle des membres en tant que conseillers spéciaux ailleurs qu'au sein des comités; la nature, le bien-fondé et l'application des conseils fournis par les comités; et les procès-verbaux des réunions.

Utilisation des résultats de vérifications internes
À ce chapitre, nous examinons dans quelle mesure les coûts de vérification ont été réduits grâce à l'utilisation des résultats de vérifications internes ou d'autres évaluations ou examens ministériels; les facteurs qui nuisent à l'utilisation des résultats de vérifications internes, et les mesures correctives pouvant être prises; dans quelle mesure les ministères sont mis au courant des questions à vérifier, de façon à ce que les vérificateurs internes puissent planifier leurs travaux en conséquence; et, l'opinion des vérificateurs internes quant à savoir si le BVG utilise suffisamment leurs travaux ainsi que l'opinion des vérificateurs du BVG sur la même question.

Vérification interne
Dans ce cas également, nous avons eu recours à des employés d'autres services pour effectuer nos travaux. Le principal projet de vérification interne a consisté en l'examen des opérations de la Direction générale des services administratifs. Cette vérification avait pour objet de déterminer le caractère raisonnable de la nature, du niveau et des coûts des services assurés par la Direction générale des services administratifs. Tous les services de la direction générale ont été examinés, sauf la Direction des langues officielles, dont la vérification est prévue pour cette année.

Il semble que le personnel soit satisfait du type et de la qualité des services offerts et que le coût de la prestation de services administratifs au Bureau soit généralement comparable à celui d'autres organismes semblables.

Nous avons également examiné la manière dont on détermine les besoins en ce qui a trait au recrutement des

les questions importantes dont il traite.

Il semble que la majorité des chefs de ministères et d'organismes centraux estiment que le Rapport annuel cherche à présenter une image fidèle de l'entité vérifiée, que l'information présentée dénote une bonne connaissance des activités et des secteurs vérifiés et que le Rapport traite de questions importantes. Cependant, deux sous-chefs ont porté un jugement négatif. C'est pourquoi nous nous efforçons désormais de mieux tenir les sous-chefs au courant tout au long des vérifications, de telle sorte que nous puissions, avant la fin d'une vérification, régler de façon satisfaisante toute question qui pose un problème.

Les journalistes, pour leur part, ont porté un jugement favorable sur le Rapport annuel, mais ils estiment que l'intérêt pour ce document est de courte durée : environ une semaine. Selon eux, la présentation plus fréquente de rapports pourrait permettre une couverture plus approfondie sur le sujet.

Les résultats de notre évaluation indiquent donc qu'il faudrait améliorer certains aspects du processus afin que le Rapport annuel puisse être plus utile pour les députés et puisse être mieux accueilli par les sous-chefs.

Évaluation de la formation et du perfectionnement au BVG
Menée en 1986, cette étude avait pour but de déterminer l'utilité, dans l'exercice des fonctions, des compétences et connaissances acquises au cours des programmes de formation. Il a donc fallu étudier un certain nombre de cours donnés par le BVG et établir des comparaisons avec d'autres organismes de vérification.

Les principales constatations de cette étude ont montré que les cours jouent un rôle important pour permettre à un vérificateur d'accroître ses compétences; que le BVG a déployé des efforts soutenus pour faire en sorte que les employés aient accès à des programmes de formation en tout temps; que les nouvelles techniques de vérification mises au point sont communiquées au personnel par le biais de cours de formation; et, que la majorité des vérificateurs estiment que les cours sont utiles et qu'ils assurent une optimisation appropriée des ressources au travail. Au fur et à mesure de son évolution, la vérification intégrée présentera un défi accru au chapitre de l'analyse des besoins en formation et de l'élaboration des cours au BVG. On procédera à une analyse approfondie des tâches précises que devront effectuer les groupes-cibles inscrits aux cours ainsi que des connaissances et techniques à enseigner.



La Direction de l'évaluation des programmes et de la vérification interne. (De g. à dr.) John Pritchard, George Nyvlt, Sylvia Shier et Ted McNamara.

Voici quelques-unes des autres recommandations connexes formulées par les consultants : accorder la priorité à la mise à jour continuelle des cours de formation en vérification de l'optimisation des ressources, en gestion des projets de vérification et en analyse des données; mettre sur pied des programmes internes de formation plus longs et plus intensifs dans le cas des sujets prioritaires; et, mettre en oeuvre, de façon pressante, le plan actuel de perfectionnement, pour les groupes d'employés de tous les niveaux au BVG.

Depuis la réalisation de l'étude, l'une des grandes mesures prises consiste en l'élaboration d'un programme de formation pour les différents niveaux de responsabilité au sein du Bureau. Cette mesure fait suite non seulement à une recommandation de l'étude d'évaluation, mais également aux constatations d'un groupe de travail de la Direction générale des opérations de vérification chargé d'étudier les connaissances et aptitudes requises de la part des vérificateurs.

Sondage mené auprès de sous-ministres
Ce sondage, mené en 1987, avait pour but de recueillir les commentaires des sous-ministres quant à la façon dont on décrit leurs ministères dans le Rapport ainsi que toute autre question se rapportant directement aux travaux du Bureau.

Lors de ce sondage, on a demandé aux sous-ministres :

- si le chapitre décrivait leur ministère de façon juste et équilibrée;
- si le chapitre démontrait une compréhension soit des activités, soit des secteurs abordés;
- si le chapitre traitait de questions qu'ils considéraient importantes, et s'il y avait des questions qui, selon eux, avaient de l'importance, mais qui n'ont pas été abordées;
- si nos recommandations étaient réalisables et rentables;
- s'ils avaient des suggestions sur la façon dont ils auraient pu tirer plus d'avantages de nos vérifications.



L'évaluation des programmes et de la vérification interne

par Ted McNamara,
vérificateur général adjoint

Je suis revenu au Bureau du vérificateur général en 1983, après une affectation de deux ans auprès de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. Dès mon retour, Ken Dye m'a demandé de mettre sur pied la Direction de l'évaluation des programmes et de la vérification interne qui aurait comme mandat d'évaluer dans quelle mesure sont atteints, de façon efficace et économique, les objectifs du Bureau. Le Bureau a toujours été à l'avant-garde en ce qui a trait à la vérification dans le secteur public. Or, ce projet d'auto-évaluation présentait une autre occasion pour le Bureau de démontrer son leadership.

Cette nouvelle direction devait également évaluer la qualité de l'ensemble des travaux du Bureau, mais pas le rendement des employés. La Direction de l'évaluation des programmes et de la vérification interne remplit les trois fonctions énumérées ci-après : **l'évaluation des programmes** détermine l'efficacité avec laquelle les travaux de vérification du Bureau appuient le rôle d'examinateur critique de la Chambre des communes; **l'examen de la qualité après la vérification** (EQAV) détermine si la qualité des travaux de vérification du Bureau est telle que seules les questions d'importance sont sélectionnées aux fins d'une vérification, et si elles sont vérifiées d'une façon professionnelle et efficace; et, **la vérification interne** détermine si les pratiques et procédés importants de gestion du Bureau tiennent dûment compte de l'optimisation des ressources.

Bill Radburn s'était occupé de l'EQAV pendant les deux années précédentes, avec l'aide de George Nyvlt. La Direction de l'évaluation des programmes et de la vérification interne a pris la relève parce que l'EQAV avait un lien direct avec l'évaluation des programmes et la vérification interne.

Organisation
Outre moi-même, la direction compte un directeur, George Nyvlt, et une secrétaire, Sylvia Shier. Un autre directeur, John Pritchard, a été prêté à long terme par la Direction générale des opérations de vérification. Cette même direction générale nous avait également prêté un gestionnaire, Jay Lukenbill, mais celui-ci est maintenant retourné à son poste et nous attendons qu'il soit remplacé.

Pour effectuer notre travail, nous demandons à la Direction générale des opérations de vérification de nous prêter des employés, et nous avons aussi recours à des consultants. Cette façon de procéder n'est pas aussi simple qu'elle peut le sembler à première vue. En effet, les VGA et les directeurs principaux sont réticents lorsqu'on leur demande de prêter des employés de niveaux supérieurs et ce, même pour une courte période. Or, l'examen de la qualité après la vérification demande une expérience et des connaissances exhaustives de la vérification. En effet, seuls les employés expérimentés peuvent être affectés à l'EQAV. Malgré tout, nous avons de la difficulté à recruter des employés compétents.

Pour remédier à la situation, on fait appel aux services de consultants. Ces derniers devraient, dans la mesure du possible, être choisis parmi les candidats qui sont peu susceptibles de travailler par la suite avec les équipes de vérification. Or, cette restriction complique énormément le choix des consultants, puisque ceux qui possèdent une certaine expérience dans le domaine de la vérification intégrée, pertinente par rapport à l'EQAV, sont très en demande.

Évaluation des programmes
Depuis sa création, en 1983, la Direction de l'évaluation des programmes et de la vérification interne a réalisé une évaluation du processus d'établissement des Rapports annuels et s'est servi, comme documents de base, des Rapports de 1983 et 1984.

Cette évaluation avait pour but d'obtenir l'opinion des députés, des organismes centraux et des ministères, sur l'information que le Rapport annuel fournit sur les vérifications; d'évaluer les opinions des journalistes, puisque c'est par l'intermédiaire des médias que la population est renseignée sur le travail du vérificateur général; et, d'analyser l'opinion du personnel du BVG sur la nature, l'utilité et la présentation des renseignements que le Rapport annuel donne sur les vérifications.

Les députés ont indiqué que le Rapport annuel est utilisé par les membres du Comité des comptes publics (CCP), mais que les autres ne s'y intéressent guère. Des membres de comités permanents autres que le CCP ignorent que le Rapport annuel renferme des chapitres sur les ministères dont ils étudient le budget.

Les députés ont donné plusieurs suggestions sur la façon dont le Bureau pourrait leur être le plus utile : présenter les chapitres consacrés aux vérifications de manière à ce qu'ils puissent rapidement isoler les constatations les plus importantes; et présenter, chaque fois que cela est possible, des exemples concrets à l'appui des constatations livrées dans les chapitres traitant des ministères ou des études d'envergure gouvernementale.

À leur avis, le vérificateur général devrait continuer d'exiger l'amendement de la Loi sur le vérificateur général de manière à ce qu'il puisse présenter plus fréquemment des rapports et puisse ainsi porter à l'attention des députés des questions importantes alors qu'elles sont encore d'actualité.

En outre, le Bureau pourrait aussi aider les comités en leur signalant, dans une lettre, la publication d'un chapitre qui pourrait les intéresser et

Le mot de Ken Dye



L'Institut canadien des comptables agréés a publié, en juin dernier, le Rapport de la Commission sur les attentes du public à l'égard de la vérification.

À mon avis, la Commission indépendante mérite des félicitations pour la clarté et la portée de son étude. Les membres ont non seulement étudié les points majeurs qui influencent la vérification aujourd'hui, mais ils ont aussi examiné l'état actuel et l'orientation que devrait prendre la profession comptable au Canada.

La Commission a choisi de ne pas examiner l'aspect vérification législative en tant que tel. Il y a cependant des liens entre au moins deux de ses préoccupations et le travail de mon Bureau. Le premier point concerne l'indépendance du vérificateur. La Commission note que, dans le secteur privé, la nomination des vérificateurs est fortement influencée par la direction. Il s'ensuit que le public perçoit ce fait comme une pression indue sur l'indépendance du vérificateur. De plus, comme les cabinets comptables offrent souvent des services de consultation aux clients qu'ils vérifient, le public croit que le vérificateur perd de son objectivité.

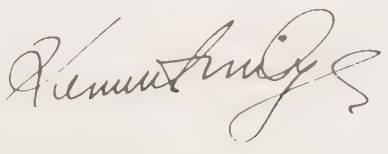
Le principe de l'indépendance absolue est la base de la vérification législative et constitue un élément de première importance lors de vérifications dans un environnement politique changeant. Il est possible que l'indépendance du vérificateur général puisse être une source d'inspiration valable pour les vérificateurs du secteur privé qui veulent s'assurer d'une indépendance constante.

La Commission a soulevé une autre question dont la signification est des plus importantes dans le cadre de mon travail. Cette question se retrouve dans la section du rapport qui traite de la responsabilité du vérificateur à l'égard des fraudes ou d'autres activités illégales. La Commission a souligné que le public s'attend à ce que le vérificateur y accorde plus d'importance et qu'il signale les risques de fraude ou les autres activités illégales commises par son client. Elle recommande que le vérificateur élargisse la portée de son mandat pour faire face à cette attente du public.

Si les Canadiens souhaitent que les vérificateurs du secteur privé adoptent des positions plus rigides vis-à-vis la recherche et la dénonciation de la fraude, on peut conclure qu'ils s'attendent aussi que les vérificateurs législatifs accroîtront leurs efforts en vue d'identifier les activités frauduleuses.

Depuis dix ans, le *General Accounting Office* possède une ligne directe qui permet de signaler des cas de fraude ou de mauvaise conduite commises par des fonctionnaires, et un débat, pour ou contre l'utilité d'une telle ligne directe, est présentement en cours au Canada.

Il semble certain, à la lumière des découvertes de la Commission, que les vérificateurs législatifs pourraient bien s'engager de plus en plus dans la détection des fraudes et d'autres activités illégales.



Kenneth M. Dye, FCA

Table des matières

Le mot de Ken Dye 1

La vérification examinée à la loupe
L'évaluation des programmes et de la vérification interne 2
Le vérificateur général adjoint, Ted McNamara, décrit le travail de son groupe. Chaque année, la Direction de l'évaluation des programmes et de la vérification interne procède à un examen minutieux de la qualité après la vérification, et ce, pour une fraction représentative des travaux de vérification du Bureau.

Évolution de la micro-informatique
Le projet ADAPT 6
*Mark O'Connor, directeur responsable de ce projet et Marnie Johnstone, rédactrice associée d'*Opinions, *font le point sur l'Avancement de la vérification au moyen de la technologie informatique, un projet mis sur pied par le Bureau.*

La vérification intégrée
Son rôle croissant dans la comptabilité de l'État fédéral 12
Robert Lalonde, vérificateur général adjoint, résume la petite histoire de la vérification intégrée. Cet article a été publié une première fois dans le numéro de mai 1988 du CGA Magazine. Opinions *le reproduit ici avec la permission de l'auteur et de* CGA Magazine.

Activités internationales
Visite du BVG en Espagne 15
Marion Smith, chef de projet à la Direction du perfectionnement et des méthodes professionnelles, décrit la participation du Bureau à un séminaire qui a eu lieu en Espagne en mai 1988.

Priorités et stratégies
L'Unité de la planification et de la coordination 17
Michael McLaughlin et Eric Forgrave font le point sur le travail de leur équipe.

Résumé d'une allocution
Une question brûlante. . . la fusion 18
Dans un discours qu'il a prononcé à l'intention des membres de l'Association des comptables agréés de la région de la Capitale nationale, Ken Dye, vérificateur général du Canada, invoque des arguments à l'appui de la fusion des trois organismes comptables du pays.

À la mémoire de Henry de Souza 21

Publications récentes 21

Nouvelles des cadres supérieurs 22

Opinions est publié tous les trois mois par la Direction des Rapports et des communications. Veuillez adresser votre correspondance et les changements à la liste de distribution à :

Opinions, arrêt 11-13
Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, tour ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 6, No 3

Couverture
Tim Ranger, Eric Anttila, Mark O'Connor et Eric Teutsch, quatre membres du groupe 6 familiers avec le projet ADAPT, reviennent au bureau leur micro-ordinateur à la main.

Opinions

Directeur principal
John Zegers

Rédactrice en chef
Diane Vachon

Rédactrice associée
Marnie Johnstone

Photographe
Philip Hannan

Assistante à la production
Lynda Sayer

Merci à :

Traducteurs
Ann Hutchison
Jacques Rousseau
Rodrigue Guibord

Arts graphiques
Stéphane Beauchamp

Conseillers à la rédaction
Roxanne Bertrand
Guy Dumas
Maurice Laplante
Suzanne Moorhead
Pierre Roure
Ed Rowe
Michael Ryan
Marion Smith
Gail Thorson

Imprimeur
M.O.M. Printing

Opinions

Bureau du vérificateur général du Canada



Automne 1988

CA1
AG
-Ø63

Opinions

Office of the Auditor General of Canada



Winter 1989

Contents

From the Corner Office 1

FMCS II and the Public Accounts Committee: Improving Financial Management in the Public Service 2
The series of hearings held by the Public Accounts Committee to examine the major FMCS issues is described.

Senate Report: Interview with Ken Dye on the Senate's Report on Comprehensive Auditing 7
John Zegers discusses the Senate Committee Hearings and Report with Ken Dye.

Free Trade: The Canada-U.S.A. Free Trade Agreement and the Office of the Auditor General 9
Richard Fadden examines possible ramifications for auditors.

Audit Training: OAG Audit Training Crusade 13
Yvan Gaudette presents a historical overview of career and professional development activities.

Michel Garneau 15
Michel Garneau was recently elected President of Le Comité des comptables agréés de l'Outaouais.

Training in China: China Diary 16
Roger Simpson recently spent a month teaching in China. We provide excerpts from his diary.

Speech Highlights: Management of the Government's Borrowing Program 18
Highlights of a speech given by Ken Dye to the International Consortium on Governmental Financial Management.

Executive Promotion: David Rattray - Profile of a New AAG 22
We trace the steps in David Rattray's career and discuss his views on the evolution of auditing.

Into A New Year 28

Opinions is published every three months by the Reports and Communications Group. Please address all correspondence and changes of mailing labels to:

Opinions, stop 11-13
Office of the Auditor General of Canada
240 Sparks Street, West Tower
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 7 No. 1

Cover
Auditor General Ken Dye with former Public Accounts Committee Chairman Aideen Nicholson.

Opinions

Principal
John Zegers

Editor
Diane Vachon/
Ann Wesch

Associate Editor
Marnie Johnstone/
Christine La Salle

Photographer
Philip Hannan

Production Assistant
Lynda Sayer

Special thanks to

Electronic Resources Co-ordinator
Wendy Bannister

Graphic Arts
Paul Michaud

Translators
Rodrigue Guibord
Ann Hutchison
Jacques Rousseau

Editorial Advisers
Roxanne Bertrand
Desmond Kimmitt
Maurice Laplante
Pierre Roure
Ed Rowe
Marion Smith
Gail Thorson

Printer
M.O.M. Printing

From the Corner Office



The plan was for this edition of *Opinions* to present highlights of my 1988 annual Report. But the federal election has delayed the tabling of the Report in the House of Commons. As I write these words in mid-October, I do not know whether my Report will appear before Christmas, or be further postponed into the New Year.

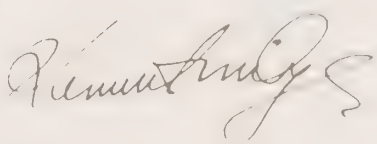
However, I can tell you that an important chapter in the Report is a study of well-performing organizations. The idea behind the study is that there are government organizations that out-perform the rest in providing services; and that by examining them, we hope to identify qualities that can be adopted by other departments and agencies of government.

You will have to read the chapter in the annual Report to find out what we discovered. However, I am sufficiently encouraged by the results to ask the same small team to take a deeper look at those intangible qualities that generate excellence in an organization: shared values; good morale; high ethics; leadership; and commitment.

There will be those who say that these are strange waters for the Auditor General to be dipping into. But a continuing role of the Office of the Auditor General since Confederation has been to assist in making the machinery of government run more smoothly and effectively. In these ever more complex days, the value-for-money work of the Auditor General can no longer be confined to looking at systems and numbers; though this kind of audit will, of course, continue to be of great importance.

But, in both the private and public sectors, we are increasingly realizing that the things that separate the excellent organization from the mediocre are the so-called intangibles: a sense of mission; the ability to work as a team; high ethical standards; effective informal communication; and a professional attitude at all levels.

To be relevant, our audits must be able to identify these qualities, or their absence, in the entities we examine. If that means a yet broader scope of audit, so be it. Comprehensive auditing is a young art; we have not yet tested its full potential. Our task is to have the imagination to develop the skills and methodology for the full range of auditing our times demand.



Kenneth M. Dye, F.C.A.



FMCS II and the Public Accounts Committee

By Eliane Gaudet, Assistant Parliamentary Liaison Officer

Improving Financial Management in the Public Service

The results of the OAG's second Financial Management and Control Study were published in the 1987 annual Report to the House of Commons. FMCS II was designed to evaluate the impact of a decade of government-sponsored initiatives on the overall adequacy of financial management and control pratices at the federal level. In this article, Eliane Gaudet, Assistant Parliamentary Liaison Officer, describes the series of hearings held by the Public Accounts Committee to examine the major FMCS issues.

In 1975, the Auditor General of Canada told the House of Commons that the government was close to losing control of the public purse. That resounding statement summarized the major findings of the first Financial Management and Control Study (FMCS), a government-wide project undertaken by the Office of the Auditor General of Canada (OAG). In the years following that watershed report, the federal government committed significant effort and resources to improving financial management and control.

In 1985, 10 years after that first FMCS report became public, the Auditor General of Canada asked his Audit Operations Branch to revisit, in a broad-based audit, the now familiar theme of financial management and control. FMCS II was designed to evaluate the impact of a decade of government-sponsored initiatives on the overall adequacy of financial management and control practices at the federal level.

When the results of the OAG's second Financial Management and Control Study were published in the 1987 annual Report to the House of Commons, Auditor General Ken Dye underlined that, although improvements had been noted, the most recent FMCS findings were of no less significance than those put forward in 1975 by his predecessor, Jim Macdonell.

The House of Commons Standing Committee on Public Accounts (PAC) also acknowledged the importance of the observations and recommendations of the second FMCS project. It undertook, in the winter and spring of 1988, a major series of hearings to examine the main FMCS issues raised in Chapter 4, which contained the results of the government-wide FMCS audit, and in six of the eight departmental chapters where audit teams reported on FMCS as well as on comprehensive auditing work.

Well supported by its Committee Clerk and two Research Officers, the Public Accounts Committee decided to approach the complex and far-reaching FMCS topic with careful planning, methodical research and extensive liaison with all the parties that would be involved in the 1988 hearing process. The Committee established a five-month hearing schedule that included 12 public hearings as well as numerous in-camera preparation and report writing meetings. It provided all witnesses with hearing dates and deadlines for the submission of documents to the Committee, and began working through the FMCS issues at a brisk pace.

FMCS and the Central Agencies

The first two FMCS hearings, held in February, dealt with issues that were common to most of the departments examined. Auditor General Ken Dye, former Assistant Auditor General Suzanne Labarge, Assistant Auditor General Len McGimpsey and FMCS Principal Ike Prokaska represented the OAG at the witness table. The PAC had also invited Gérard Veilleux, Secretary to the Treasury Board, and Andrew Macdonald, then Acting Comptroller General of Canada, to the hearing, as spokespersons for the federal central agencies.

Auditor General Ken Dye launched the series of hearings with an opening statement that summarized key FMCS findings. He reiterated the Study's conclusion that, although significant improvements had been made in financial controls since the initial FMCS report, financial management was still far from satisfactory.

The Auditor General told members of the Public Accounts Committee that managers in both departments and central agencies needed to ensure that good financial information was developed, that operations were carried out with due regard for economy, efficiency and effectiveness, and that information and mechanisms for financial accountability existed and were being used.

Although the Treasury Board Secretariat (TBS) and the Office of the Comptroller General of Canada (OCG) had not provided formal responses for inclusion in the Auditor General's Report, the representatives from these two central agencies did not hesitate, when at the witness table, to concur with and support the overall FMCS conclusions.



Assistant Auditor General Len McGimpsey representing the OAG at the witness table.

TB Secretary Gérard Veilleux explained that Treasury Board had already undertaken some major initiatives that addressed many of the concerns raised by the Auditor General. These included the Increased Ministerial Authority and Accountability initiative (IMAA), which gives ministers and departmental managers the authority and flexibility, in an environment of limited resources, to deliver government programs and priorities effectively, efficiently and economically. In return, Treasury Board expects an enhanced and clearer accountability, based on performance against agreed-upon expectations or results.

PAC Chairman Aideen Nicholson indicated to all witnesses that a review of the Increased Ministerial Authority and Accountability initiative and of the central agencies' respective roles in its development was indeed at the forefront of her Committee's objectives for the FMCS hearings. The accountability mechanisms upon which IMAA is founded, the readiness of most departments to sign a Memorandum of Understanding with Treasury Board, the role of the financial officers within the departmental decision-making process, and the challenges linked to delegating an increasing amount of responsibilities to individual departments were among the issues explored by the PAC members during the first two FMCS hearings.

The Public Accounts Committee then turned its attention to the departmental-level FMCS findings, as reported in the chapters on the departments of Supply and Services, Transport, National Health and Welfare, Energy, Mines and Resources, Revenue Canada - Customs and Excise, and Employment and Immigration.

Supply and Services

The first two hearings in this departmental series, held on 1 and 3 March 1988, focussed on Supply and Services. Audit Principal Ed Khalil joined Ken Dye and Len McGimpsey, who represented the OAG throughout the FMCS hearings, at the witness table. Deputy Minister Georgina Wyman was the Department's main spokesperson.

In her introduction, PAC Chairman Aideen Nicholson pointed out her Committee's interest in discussing the product costs of DSS services, the need for good internal challenge mechanisms within the Department and areas where cost savings could be achieved.

These PAC concerns paralleled those set out in the Auditor General's opening statement which specified that DSS's pay product was two and a half to three times more expensive than that of the two provincial governments reviewed for comparison. DSS could reduce this $46 million combined annual cost gap by improving automation, productivity in clerical operations, cost accounting systems and performance measurement systems.

The DSS Deputy Minister argued that the complexity of the federal public service's pay and superannuation products, the need to balance productivity and service to Canadians, and limited resources hindered the Department's progress in these areas. She nevertheless provided the Committee with a list of eight projects designed to improve departmental efficiency.

When PAC members expressed astonishment at the lack of a specific timetable for these initiatives and at the speed at which the Department was implementing these new measures or attempting to improve existing programs, the Deputy Minister eventually tied most of the new projects to a series of milestones and timeframes.

Transport

Witnesses at the 8 March hearing on the Department of Transport included Shahid Minto, the OAG Principal responsible for that audit, and V.N. Malizia, Transport's Assistant Deputy Minister, Finance. PAC members supported the Auditor General's concern over the Department's lack of financial tools, such as cost information and performance indicators, by a steady

and concerted flow of questions. They sought explanations for schedule slippage in the implementation of major initiatives, for the Department's lack of action on previous audit findings – some dating back to 1968 – and for a departmental commitment to implement a cost accounting system within an unrealistically short time period.

Transport representatives were questioned at length on the Department's surrender, to the two national railways, of an option to purchase for $1 equipment valued at $37 million without determining the market value of the equipment, performing an appropriate analysis of options and obtaining a commitment on the work to be done in exchange for the option, valued at $16.7 million. The PAC also looked at the low cost-recovery figures for seven of the nine national airports, a line of questioning that prompted the Auditor General to reaffirm the Department's need for an appropriate cost accounting system, and at the cost information and targets to be used by Transport as it reduces its net expenditures by $1.2 billion over a six-year period.

National Health and Welfare

Deputy Minister Maureen Law and OAG Principal Bonnie Miller were among the key witnesses to answer PAC questions at the 29 March hearing on the Department of National Health and Welfare FMCS component and comprehensive audit. In their introductory comments, both PAC Chairman Aideen Nicholson and Auditor General Ken Dye expressed concern over the Department's need for adequate planning, information and evaluation systems in some of its major programs, such as the Indian and Northern Health Services, and Fitness Canada. Complete and timely cost information, improved review mechanisms in the drug regulation program, and performance measures and productivity improvements in the Canada Pension Plan and Old Age Security programs were other concerns.

The major issues reviewed during the two-hour hearing included an examination of accountability mechanisms between Fitness Canada and the arm's-length entities to which this NHW branch distributes 40 percent of its contribution funds; the lack of departmental evaluation of this program and its overall value for money; the up to $40 million a year health care costs that should be borne by the provinces instead of by the Indian and Northern Health Services; the delays and backlogs in processing drug submissions; and the delays in processing applications under the Canada Pension Disability Plan.

Energy, Mines and Resources

Ken Dye and Len McGimpsey were supported by Principal Bill Woodley during the 14 April PAC hearing on the Energy, Mines and Resources chapter. Deputy Minister Arthur Kroeger was the Department's main spokesman. In her opening comments, Chairman Aideen Nicholson summarized some of the key findings of the 1987 chapter in listing the Committee's proposed lines of questioning. What steps is the Department taking to provide managers with adequate financial and operational information? How is the Department improving its Part III? What is the role of EMR's senior financial officer? Is the Department using information technology in an effective, efficient and economic manner?

In his opening comments to the Committee, the Auditor General told PAC members that he had established three objectives for the EMR hearing: improvements in planning, in defining results and initiatives at the corporate level and in monitoring achievements; corporate-level review of ongoing



The DSS team, standing: Bruce Sloan, Frank Cotroneo, John Dunning, Joyce Ku; seated: Cathy McIntosh, Ed Khalil, David Willey.



Shahid Minto, Principal responsible for Transport.



Principal Bonnie Miller appeared at the hearing on National Health and Welfare.



Energy, Mines and Resources Principal Bill Woodley.



Assistant Auditor General Doug Deeks and Director Jamie Hood attended the Revenue Canada-Customs and Excise hearing.



CEIC Principals Gilles St-Hilaire and Maria Barrados

operations and new initiatives; and the Department's commitment to address the 1987 Report's recommendations within specified target dates.

In his opening statement, the EMR Deputy Minister promised the Committee that his department would actively pursue the AG's recommendations in the current fiscal year. It had, in fact, begun to implement several new initiatives, including a department-wide management review program and a new strategic planning system. During the hearing, he highlighted several other departmental projects that were designed to correct major weaknesses, including an accountability accord process between the Deputy Minister and the senior officials reporting to him, a new financial management system, an in-depth study of the Surveys and Mapping Branch, and improvements to the Part III.

Revenue Canada - Customs and Excise

Assistant Auditor General Doug Deeks and Customs and Excise Deputy Minister Louis Huneault were among the nine departmental and central agency witnesses who attended the 28 April hearing on the Revenue Canada - Customs and Excise chapter. Since the Department was the first to negotiate a Memorandum of Understanding with Treasury Board, the IMAA process was one of the topics examined during the hearing.

In his opening statement, the Auditor General had pointed out that, during its negotiation process with Treasury Board, the Department had not sufficiently improved its Operational Plan Framework, which forms the basis for the entire IMAA exercise. The Department replied that it was reviewing, jointly with Treasury Board, ways of improving results and linkage statements, and of identifying appropriate performance indicators for program effectiveness.

In response to questions by the PAC Chairman, the Customs and Excise Deputy Minister listed greater flexibility in human resource management, the authority to transfer funds from one vote to another on a fiscal year by fiscal year basis, and the possibility of implementing a cost-recovery program as the key IMAA advantages within his department. However, most of the questions directed to the departmental witnesses examined Customs and Excise's role in administering, monitoring, evaluating and reporting remission orders. The line of questioning eventually addressed the use of remission orders government-wide. The central agencies were asked to account for their role in the management of this form of tax expenditure.

A new tax evaluation unit in the Department of Finance, a new semi-annual report on new remission orders, the publication of all remission orders in the Canada Gazette, the tabling in the House of all remission orders above $20 million, and new reporting requirements for all departments were among the improvements enumerated by the representatives of the Department of Finance and the Office of the Comptroller General as they explained to the Public Accounts Committee how central agencies had responded to the Auditor General's 1986 and 1987 recommendations.

Canada Employment and Immigration Commission

The last PAC hearing on the Auditor General's Financial Management and Control Study, held on 5 May 1988, addressed the findings of Chapter 14 of the 1987 annual Report. Gaétan Lussier, then Chairman and Deputy Minister of the Canada Employment and Immigration Commission, was the chief witness for that department. Principals

Maria Barrados and Gilles St-Hilaire joined the OAG's core FMCS team at the witness table.

In addition to the FMCS findings, Chapter 14 reported on the comprehensive audit of a new labour market initiative, the Canadian Jobs Strategy. The Auditor General had shown, in his 1987 Report, that no formal financial analysis had been carried out by CEIC when it selected the Jobs Strategy programs and options, and that the Department also had not compared the recommended programs with alternatives.

PAC members asked the Department to explain why such analyses could not be found in the departmental files. CEIC witnesses stated that the Department had relied on the extensive experience it had accumulated over the years with a broad range of alternatives, that it closely monitored foreign labour market policies and programs, that Jobs Strategy choices were not guided only by the lowest unit cost and that detailed analyses were not the prime ingredient in the framework of government decisions.

Departmental witnesses were also queried about objectives that were too broad and not sufficiently precise to serve as a basis for allocating resources, measuring performance and ensuring accountability; budget allocation based on historical levels of funding; the need to streamline forms, procedures and authorities; and the need to monitor the training provided by traditional training institutions such as colleges.

Thirteenth Report of the PAC to the House of Commons

The Standing Committee on Public Accounts tabled its FMCS report at the end of June 1988.

Based on the evidence received from the central agencies and the six departments that appeared before it, the Committee had selected four of the predominant FMCS issues for further commentary in its Thirteenth Report to the House: financial accountability; systems development; the role of the financial function; and efficiency, productivity and cost savings. The Report linked 10 recommendations to these four areas and requested a government response within 150 days.

The first issue commented on in the Report – financial accountability – addressed three aspects of financial management in the federal government: IMAA agreements, the adequacy of cost information, and information for Parliament.

Although the Committee recommended that Treasury Board, departments and agencies continue the IMAA process, it proposed that all parties ensure, before reaching an agreement, that objectives and results are clearly identified and that resources are linked to results. The PAC also requested that the Office of the Comptroller General report to the Committee on its progress in improving cost information in departments and co-ordinate improvements to the 1989-90 departmental Part IIIs.

Referring to financial systems management as a "disaster", the PAC's Thirteenth Report contained four sets of corrective measures to improve the development processes, costs and management techniques related to computerized financial systems. It also recommended that, to improve cost-benefit analysis and the reporting of costs, the senior financial officer become an integral part of the decision-making process government-wide. The last PAC recommendation on FMCS encouraged the design and implementation of productivity measurement plans by all departments and agencies.

Annual Report of the PAC to the House of Commons

In its second annual report to the House of Commons, tabled at the end of July 1988, the Standing Committee on Public Accounts reiterated the financial management concerns it had expressed in its FMCS report. In its annual Report to the House, the Committee told Members of Parliament, once again, that policy decisions were being taken without good information on costs and without full knowledge of the implications of these decisions, and that taxpayers could not be assured that public service operations were being carried out with due regard for economy, efficiency and effectiveness.

Conclusion

Even with the evident success of the 1988 PAC hearings on FMCS and the concomitant efforts by departments and central agencies to implement or improve financial management systems and mechanisms, the Auditor General of Canada believes that two components of sound financial management still require attention: the development of good financial information and the appointment of qualified financial officers to departmental management teams.

The Auditor General pointed out that the Public Accounts Committee's persistent and exacting examination of the most consequential FMCS issues and its thorough report to the House of Commons were an important first step toward government-wide corrective measures. Ken Dye also noted that the PAC and its staff had succeeded in bringing significant financial management issues to the attention of all parliamentarians and alerting them to the urgency of the situation. He added that their concerted effort in seeking improvements to existing financial management processes was noteworthy.

Senate Report

Interview with Ken Dye on the Senate's Report on Comprehensive Auditing

On 15 March 1988, the Standing Senate Committee on National Finance published the report of its hearings on comprehensive auditing. John Zegers, Principal, Reports and Communications, asked Auditor General Ken Dye to voice his thoughts on the Senate Committee Hearings and its Report.

John Zegers: The Standing Senate Committee on National Finance issued its Report on Comprehensive Auditing earlier this year. What is your general impression of the Report?

Ken Dye: I think the Senate has done us a favour. They are the first parliamentary body to look at our comprehensive auditing mandate in the 1980's. Having said that, there were some discussions by the Public Accounts Committee (PAC) in 1979 or 1980, just before I became Auditor General, about the approach to comprehensive-type auditing, especially the value-for-money component which the Committee endorsed. But in my term as Auditor General, this is the first time there has been a focus on the kind of service we are providing to Parliament. I found it very useful not only to get the reaction from the Senate, but also to have to put our minds around the issue. I also would like to have an updated reaction from the Commons – through discussions with the PAC – on some of the issues that have been raised by the Senators before we run too far with the Senate Report itself.

John Zegers: What do you feel is the value of the Report?

Reporting on performance as a whole has merit.

Ken Dye: The thing that will persist, from our point of view, will be the Senators' opinion that we are being a bit structured, artificial and narrow in our interpretation of value for money as economy, efficiency and effectiveness. The most significant message I received from the Senate Report was that reporting on performance as a whole has merit as contrasted to separating the individual components of economy, efficiency and effectiveness. I think the Senators have said to us «paint with a broader brush».

John Zegers: Does this require some immediate action on our part?

Ken Dye: I think so. We can't be appropriately responsive if we don't take the views of the Senate seriously and analyse them. So I have asked that we look into the Report and develop a preliminary strategy. We have done some other things in response. There was a recommendation about increasing the breadth of my advice. Although I think we have been well served by the Panel of Senior Advisers and by the Independent Advisory Committee (IAC), one Senator was particularly concerned about biases in regard to effectiveness, and in response we have broadened the nature of the advice we get by hiring a very senior and now retired public servant, David Kirkwood, to assist us on our Independent Advisory Committee. I put him on the IAC because it meets more often, and I'll get more advice from him at these meetings than at the annual meeting of the Panel.

John Zegers: You have just mentioned one Senator's concern about biases regarding effectiveness. Were other concerns about biases raised in the Report?

Ken Dye: One Senator also referred to Judge Rosalie Abella's study on employment equity. She was concerned that our audit criteria show an accountant's bias – too much of a bean-counter mentality – and do not take sufficiently into account social criteria, and the trade-offs that must be made.

John Zegers: What other issues did the Report raise?

Ken Dye: Quite a few. As you know, the Canadian Comprehensive Auditing Foundation (CCAF) recently published a study on effectiveness reporting which could significantly alter the nature of reporting by auditors on value-for-money issues. Their concept is to have assertions, or in their terms, representations, by management that present the activities of their organization. The auditor will come along and say «yes, these assertions present fairly the activities of the organization, or present them fairly except in the following situation...» There is some appeal to that concept; the problem with it is that it may not work.

John Zegers: How do you react to the concept?

Ken Dye: I think it has a better chance in Crown corporations than it will have in departments and agencies. Crown corporations are not quite as political. Their missions are more focussed with fewer conflicts. And they probably have better performance measures that might allow them to take a hard look at the whole approach when we are doing special examinations.

The Senate concluded that we should perhaps move to reporting on management assertions, but always have the option of the direct style of reporting which we do now. They call for random or periodic use of the new approach. I think the reality will be that our present direct reporting will continue for years to come for government departments and agencies, but assertions may become the vogue for Crown corporation special examinations sooner.

They concluded that our mandate is appropriate.

The Senators talked about mandate, and I think they concluded that our mandate is appropriate, although my impression was that one of the witnesses, Professor Sutherland, would like to narrow the mandate. I don't think the Senate agreed with her; I think it is comfortable with the existing mandate.

They endorsed periodic reporting. Now that's something I have been trying to get for seven years. They have re-endorsed it. I'm pleased about that.

John Zegers: The Senate hearings also raised the question of whether we are touching on policy matters. How do you react to the Committee's comments in this regard?

Ken Dye: I thought they were fair. It's a matter of judgment. That judgment, because of the nature of our legislation, is my judgment, my responsibility. But I think the Committee dealt with it quite adroitly. It's a difficult matter and I think they agree, and I agree with them, that the lines are blurred and one must be careful never to step over the line. But the line sometimes moves.

John Zegers: Were you particularly encouraged by any part of the Report?

Ken Dye: With my CCAF hat on, I'm encouraged. You know I'm Vice-Chairman of the CCAF, and I think it was probably good for them in that it's an endorsation of their view. On the other hand, with my Auditor General hat on, I don't know if management can produce what the Committee and CCAF think is possible. It hasn't been done before. We are doing a study in the Office on assertions, and at the moment what we have in front of us doesn't lead us to believe that these assertions are auditable. It's very hard to do.

They endorsed periodic reporting.

John Zegers: What steps are you taking, and having the Office take, related to the Report?

Ken Dye: As I said, we put David Kirkwood, a retired senior public servant, on our Independent Advisory Committee. We have studied the Report and are looking at a strategy of broadening our definition of value for money with respect to what the three Es – economy, efficiency, effectiveness – mean. Do we have to define everything in terms of the three Es, or should we broaden out? I have asked people to look at – and I don't know the answer to this one – the implications of changing our wording from «value for money» to «performance». I don't know what the snags are in doing that. It would be a very significant change.

John Zegers: Do you have anything you want to add about the Report itself or your reaction to it?

Ken Dye: It's a good thing for us to be accountable and to have our mandate reviewed, and I think it probably should be done every five years or so. We ran 10 years before it was reviewed. It's valuable for our Office to sit down and think about the issues. And it's good for us to articulate them, and confront the problems. So it is a worthwhile exercise.



Auditor General Ken Dye discusses the Senate's Report with Principal John Zegers.

Free Trade

The Canada-U.S.A. Free Trade Agreement and the Office of the Auditor General

By Richard Fadden, Principal

Dick Fadden is working on an assessment of the impact on the Office of the Canada-U.S.A. Free Trade Agreement (FTA). He put together this article for Opinions *as an introduction to some possible ramifications for auditors dealing with departments which may be changing in response to new requirements. He doesn't consider himself an expert on the FTA, but he is ready to say that it would make an already complex and difficult government environment even more demanding. Whether or not the FTA goes into effect, it provides a good example of how a government policy requires planning and reflection at the OAG.*

Note that references to the FTA's implementing legislation refer to that which was introduced and passed by the House of Commons before the 33rd Parliament was dissolved. Any implementing legislation introduced in the next Parliament may not necessarily be the same.

The reality of over $175 billion in Canada-U.S.A. cross-border trade in goods and services readily explains why the Canada-U.S.A. Free Trade Agreement has generated a great deal of general interest in Parliament, the media and the business and labour communities. Why the FTA is of interest to the Office of the Auditor General may not, at first glance, be quite so evident. An explanation of why Canada's legislative auditor is both interested in, and will be affected by, the FTA is the main aim of this article. Of course, in order to accomplish the foregoing the main elements of the Agreement must be described and understood and that description will make up the larger part of this article.

Before embarking upon the above, one further point must be made: the article will focus on the consequences of the FTA upon the Government of Canada and its various parts. In other words, we will focus upon the effect of the FTA on the entities the Auditor General is charged to audit and report upon. It perhaps goes without saying that this article will not address the broad political or economic issues raised by the FTA - these are for other publications.

What Is the FTA?

Fundamentally, the Agreement aims to eliminate all barriers to trade in goods and services between Canada and the United States. In reality, it is a practical compromise between the interests of two nations that sets out the basic rule of **national treatment** for the trade in goods and establishes such treatment as the future goal for services. As is the case with most complex agreements, this one will allow for numerous exceptions, some of which will be highlighted below. The first step to understanding the agreement therefore is to grasp the concept of national treatment.

National Treatment - Treat Your Neighbor as You Treat Yourself

National treatment in trade means that the nations party to the agreement (i.e. Canada and the United States) can independently set their own trade rules as long as they treat the goods and services of the other party in the same way as they treat their own. How each country regulates its trade with third parties is a function of international trade law, its treaties, politics, etc. but **not** of the FTA. This point is important because it will require various parts of the public services of both countries to maintain parallel systems to deal, on the one hand, with Canada-U.S.A. trade and, on the other, with trade with other countries.

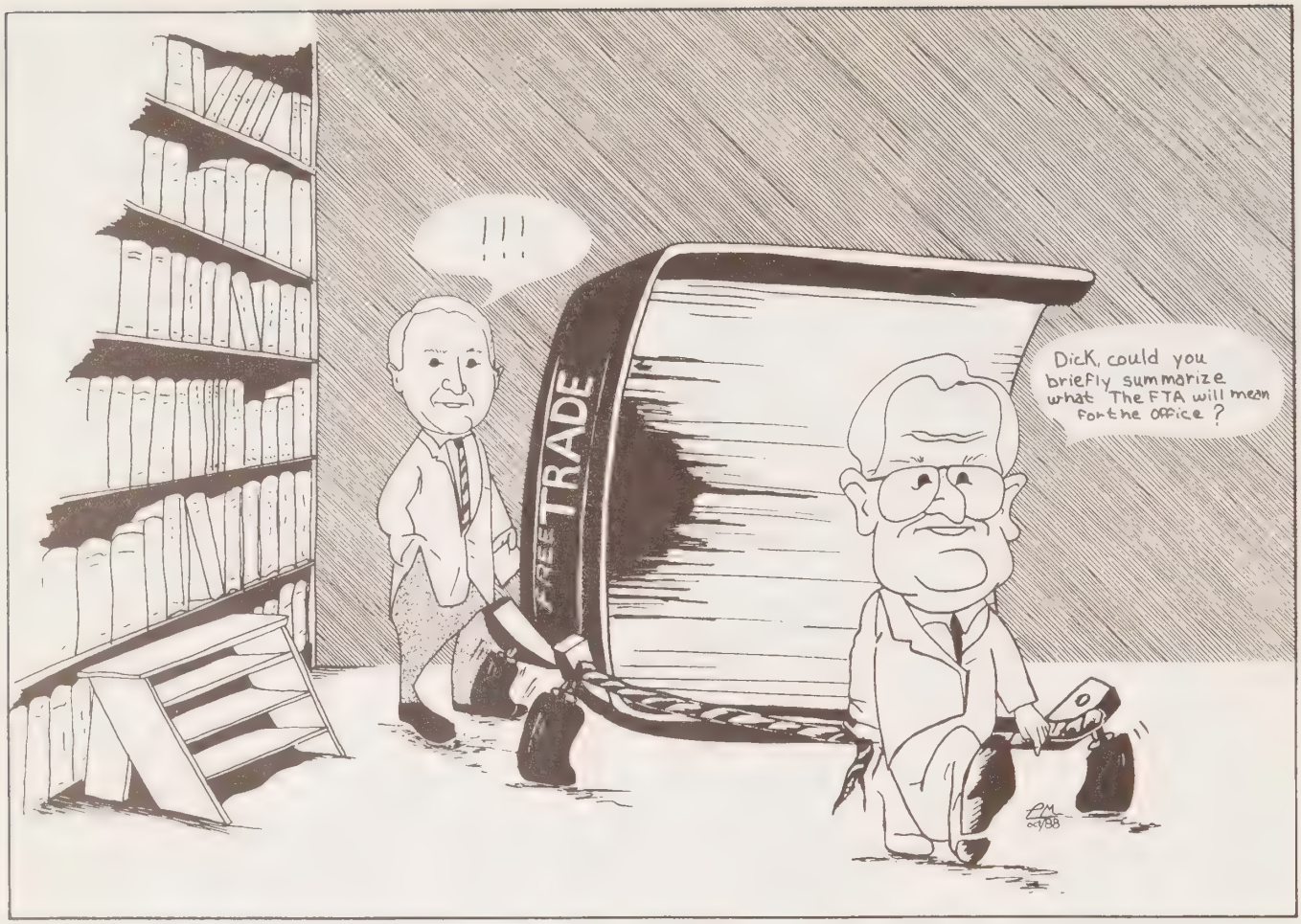
It perhaps bears emphasizing that national treatment is at the core of the distinction between a free trade agreement and a customs or economic union. The latter requires that all members set up common rules for trading with all third party countries. Put simply, the FTA is the specific and detailed application of the national treatment rule to the trade in goods and services between Canada and the United States.

Cross-Border Trade

From the perspective of a businessman seeking to market, sell, and service his goods and services in another country, the number of real and potential barriers, impediments and general slowdowns is only limited by the imagination. The goal of the FTA is to reduce, and where possible, eliminate, as many of these barriers as possible.

Generally speaking, such barriers are grouped into two categories: tariff and non-tariff. The former are relatively easy to describe and to deal with. A tariff is a tax levied on goods that are transported from one country or customs union to another which has the effect of raising the prices of imported goods. This makes them less competitive with goods produced within the importing country.

Non-tariff barriers, on the other hand, can include any measure that,



in practical terms, makes doing business in another country more difficult or expensive. Examples include health or safety regulations, customs fees, import-export restrictions. Dealing with such barriers can be difficult because their intent may not necessarily be to impede trade but rather to protect a legitimate national interest. For example, animal health standards can certainly be a barrier to trade but they can also be quite legitimate protection measures. It readily will be appreciated that dealing with changes to non-tariff barriers will be a difficult and complex administrative and political challenge.

FTA - Trade in Goods

The FTA's bottom line in dealing with tariffs on goods is their elimination within 10 years of the coming into force of the agreement. Because of the practical need to minimize disruptions in those industries currently protected by tariffs, the FTA creates three broad categories of goods with separate schedules for reaching the goal of zero tariff. Thus, some products (e.g. leather, whiskey, computers) will be declared duty free at the time the agreement comes into force. A second category (e.g. paints, furniture, most machinery) will be subject to five annual cuts of 20 percent. The final category (e.g. textiles, steel, most agricultural products) will be subject to 10 annual tariff cuts of 10 percent. Within the above three categories, various exceptions will render customs administration even more complex than it might be with the three schedules.

A further complicating factor, and a key element of the FTA, will be the requirement to apply rules of origin to all goods purporting to fall under the FTA regime. In other words, the Agreement applies to goods that originate in Canada and the United States. Thus, an Italian dress imported into the U.S.A. and purchased by a Canadian visitor to New York will simply not fall under the terms of the FTA, and the returning Canadian will have to pay the regular duty assessed on foreign dresses brought into Canada. The rules of origin will require considerable effort on the part of customs staff because the "origin" concept is a difficult one involving changes or additions to the basic product once it is imported into the territory of one or the other of the FTA partners.

The FTA chapter on goods also prohibits new duty waivers and prohibits quantitative import or export restrictions. This is also the chapter which allows Canada to retain its agricultural marketing system, maintains the Auto Pact and sets up a special regime for alcoholic beverages.

The provisions relating to alcoholic beverages illustrate the use of "grandfathering" in the Agreement. Thus,"discriminating" measures now in effect to protect distilled spirits may be retained but any new measures must comply with the national treatment standard. Here again, administration of the FTA will be very complicated and officials will eventually be required to maintain two sets of rules based on fundamentally conflicting principles: the discriminatory old rules and any new rules subject to the non-discriminatory national treatment standard. These two sets of rules, of course, will themselves be one of two sets of rules - FTA and other. To put not too fine a point upon it, the administration of this chapter will require involved public servants to operate in a much more difficult and complex environment which, moreover, will be subject to a great deal more outside review than is currently the case.

Government Procurement

In this area, the two governments agreed to lower the threshold for national treatment from $238,000 to $33,000 for the goods purchased by most of the regular departments of the two Federal Governments. In Canada, the Departments of Transport, National Defence and Fisheries and Oceans are excluded. A further complicating factor here is the requirement for bid procedures to be transparent and for any disputed procurement decisions to be reviewed by a bid challenge procedure with an impartial reviewing authority.

The two governments dealt with the question of government procurement by making the relevant General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) provisions part of the FTA and then simply lowered the threshold for national treatment. This approach underlines the overall importance of the GATT to the Agreement. Indeed, the Agreement states that the resulting free-trade area is



created pursuant to the relevant article of the GATT. To understand and implement the FTA, recourse must be had to the GATT.

The lowering of the national treatment threshold and the putting into place of the Procurement Review Board provisions of the implementing legislation will have a major impact on the government's principal purchasing agent, the Department of Supply and Services. Thus, Supply and Services will have to evolve procedures to enable U.S. suppliers to compete freely and fairly on most Federal purchases of over $33,000 in the manner called for by the review provisions. Additional workload, new procedures, a new independent review entity coupled with consequential organizational and personnel changes will directly affect the OAG's audit work in DSS and in any other government entity authorized to directly purchase goods and services.

Services and Investment

In the case of services, less progress has been made and most existing rules are being allowed to stay in force. The administration of the FTA will be complicated by the use of the grandfathered rules (thereby requiring a new, parallel set of rules for any new provision) and numerous exceptions. Thus, new rules must comply with the national treatment standard while current rules need not be changed to meet that standard. Moreover, transportation, basic communication, and government-funded services are entirely excluded from the provisions of the services chapter.

In similar fashion, any new rules on investment must comply with the national treatment standard but current rules are protected. Investment Canada, the agency responsible for reviewing foreign investment proposals, is directly affected as its minimum threshold for review is raised to $150 million (in 1992) from $5 million (1988) in the case of direct acquisitions. A further broad exception to the prospective national treatment rule for services is the exclusion of designated culturally-sensitive Canadian businesses.

Institutional Provisions

The FTA also adds to the list of existing government institutions - and to the list of institutions to be audited by the Auditor General - by creating the Canada-U.S.A. Trade Commission which is charged with the joint management of the Agreement and the Procurement Review Board which is charged with reviewing complaints arising from the chapter on government procurement. Both these institutions will join the already complex matrix that constitutes Canada-U.S.A. relations. A specialized court, the Canadian International Trade Tribunal, has also been created to consider complaints by domestic producers that goods are being imported into Canada in such increased quantities as to cause serious injuries to domestic producers of similar products. The Tribunal will also conduct inquiries on any trade or economic matters referred to it by the Cabinet or the Minister of Finance.

The Tribunal potentially will play a key role in Canada-U.S.A. Trade because despite efforts by Canada,

the U.S.A. was not willing to exclude Canada from the reach of its countervail legislation nor has Canada agreed to vary its strong commitment to regional and industrial development. Broadly speaking, U.S. countervail legislation allows U.S. citizens and companies to complain that Canadian goods are being sold in the U.S. market at reduced prices because of subsidies provided by governments in Canada. If an inquiry confirms the allegation, then the U.S. Government imposes a countervailing duty on the goods in question. It is an understandably sensitive process given Canada's strong commitment to regional and industrial development.

The importance of the foregoing will rapidly be grasped when it is realized that neither Canadian subsidy or marketing programs nor the U.S. countervail program are directly affected by the FTA. In other words, the two governments must balance their general commitment to the principles enshrined in the FTA with their domestic support programs and existing legislation. To do so effectively will be no easy task - one that the OAG might possibly wish to review in years to come.

FTA Implementation

The agreement signed by Canada and the United States must be translated into legislation and adopted by the national legislatures of both countries. In the case of Canada, the draft legislation approved by the House of Commons of the 33rd Parliament died when Parliament was dissolved to allow a Federal election. After the election, if the legislation is re-introduced and becomes law, it will have broad consequences.

The implementing legislation approves the FTA thereby giving it a status somewhere between that of a treaty and legislation. The law would provide the Federal Cabinet with broad authority to issue regulations (i.e. subordinate legislation) to give effect to the Act and the FTA. As well, it provides authority for the Cabinet to establish any administrative entities that it deems necessary to implement the Agreement. Of equal importance, the Act amends some 25 other statutes to bring them into line with the Agreement. These range from major changes to the Special Import Measures Act to necessary consequential amendments to the Seeds Act. All the above legislated changes, if put into place by Parliament, will affect the work of numerous departments and agencies of the Government of Canada by requiring changes in programs and their management. These will be of interest to the Office of the Auditor General as it undertakes its ongoing audit programs of their entities.

Perhaps one of the most important, if subtle changes, brought about by the Act will be the effect of its broad statement of purpose (i.e. to implement the Agreement). In other words, Parliament will have stated that in matters relating to Canada-U.S. trade, the FTA, and the Act shall constitute underlying principles that must be taken into account by Ministers and officials. Given the extent of Canada-U.S. trade and the involvement of agencies of the Canadian Government, there is hardly a department where current practice, policy, or programs might not have to be reviewed against the standards of the FTA and its implementing legislation.

Understanding the FTA and the implementing legislation is not an easy task for someone who was not fully involved in their creation. Extrapolating their likely consequences is even riskier. Nevertheless, a number of consequences for the OAG appear likely enough to occur to merit listing here. Underlying all of them will be the reality of a much more complex and difficult public service environment that will likely require changes in programs, organization and staffing levels. More specifically, implementation of the FTA will likely mean:

(a) The revenues of Canada will be affected by the elimination of tariffs.

(b) Numerous statutes and regulations will be amended and generous use of the power to make new regulations to implement the FTA is likely.

(c) Given the broad statement of intent contained in the implementing legislation, earlier laws in direct conflict may become of no effect.

(d) New governmental entities will be created and implementation will clearly have organizational consequences in a number of departments as workload and responsibilities are either increased or decreased.

(e) Numerous programs will require changes to bring either their substance or their administration into line with the FTA and its implementing legislation.

If fully understanding the entity being audited is a fundamental prerequisite of any good audit work, then all the more so in the case of a legislative auditor must changes in the audit entity be understood and planned for. The Canada - United States Free Trade Agreement will have a major impact on government. We must at least be mindful of its impact on our work in order to be able to plan and account for it as we undertake audits of the various entities involved.

Audit Training

OAG Audit Training Crusade

On 28 September, Assistant Auditor General Yvan Gaudette who is responsible for Professional Development and Practices at the OAG gave a speech to the Ottawa Chapter of the Institute for Internal Auditors. He presented a historical overview of career and professional development activities.

This afternoon, I appeared before our Executive Committee to submit my report on OAG training activities and to present a brand new three-year training plan designed to ensure that our staff have the required knowledge and skills to carry out the mandate of the Office.

In reality this plan is the result of years of surveys, analysis and discussions on a controversial subject which, in our Office as elsewhere, is in constant evolution. It is periodically subject to changing fads and new theories, under constant threat of budgetary cuts, and yet, in a sense, it is an important growth industry today.

An Interesting and Stimulating Area

Training is touted by some as a panacea for all organizational ills; and by others as a hoax and a fraud. It is seen alternatively as a carrot or a stick, a stimulant or a depressant, a remedy or a complete waste of money. In a professional office, as elsewhere, training has its gurus and its disciples, its ideology and its lingo, its defenders and its detractors. On the whole I find it a rather frustrating but interesting and stimulating business to be in. And that's why I have been in it so long.

To introduce the topic of training and development at the OAG, let me first tell you a story. Once upon a time, the head of a well-known management consulting firm was suddenly made Auditor General of Canada. Shortly after his arrival in Ottawa, he beckoned me to his Office, at the instigation of a well-known matchmaker of the PSC Executive Staffing Branch. This AG had come to our barren land to spread the Doctrine of Audit and to convert the infidels who, at the time, had little time or thought for such trivial concerns as Accountability, Control and Audit.

To make a long story short, the AG asked me to join his crusade. He was a persuasive man and a visionary who paid scant attention to my concerns over a lack of recent experience in auditing: "Who is asking you to audit?" he said, "I don't expect you to do it, only to teach it."

This was for me the beginning of a new experiment where training was to be used as a very powerful tool to somehow force-fit the amalgamation of the approaches and methodology of two professions, create a new field of endeavour and spread the revealed word across the nation and worldwide.

My first task, back in 1975, was to set up a program of audit trainees or students-in-accounts. Our main challenge was to establish on campus an image of the OAG that in most cases simply did not exist. We had the added complication of stiff competition from public accounting firms. We developed a training program in more or less the traditional way but we were unique in this way: we were offering a career in public sector external auditing and at the same time accreditation to the three accounting bodies of Canada.



Assistant Auditor General Yvan Gaudette.

The main challenge in the Office, however, was the impending broadening of the mandate of the Auditor General in the realm of what was to become known as value-for-money (VFM) auditing.

Need For Training

Soon, large contingents of private sector accountants and management consultants started joining the Office periodically, and we found ourselves in dire need of training programs in an area defined only very broadly in law.

We first organized structured discussions where the focus was on melding the approaches of management accounting and auditing while retaining the audit discipline at the core. We then monitored experimental audits conducted in the field and developed case studies. We brought them into the classroom for discussion and debate. Next, we identified key audit policy and technical issues in need of resolution, developed consensus recommendations for review and approval by senior management, and modified these approaches accordingly as a basis for further rounds of experimental VFM audits. In short, documenting these experiments and structured

discussions eventually led to the development of a training program, an audit manual and a series of audit guides.

Externally, we had joined forces with the provincial legislative auditors of Canada to form an association where information exchange and training soon played a major role. After that came the Canadian Comprehensive Auditing Foundation where again information exchange and training were and still are an important part of its Canadian and international programs. Of particular interest is the Foundation's Fellowship program which so far has graduated 50 senior audit practitioners from developing nations. The Fellows undergo training in our Office, usually in VFM auditing, for a period of one year, as members of our audit teams.

Sharing our Experience

Since then, the Office has provided direct but limited training assistance to such countries as Kenya, St. Lucia, and Cyprus. We are currently involved in a joint training and research project with the National Audit Office of the People's Republic of China, and finally, the INTOSAI Development Initiative (IDI for short) was established in 1986, at the instigation of the present Auditor General of Canada, Ken Dye.

IDI is a program of INTOSAI, the International Organization of Supreme Audit Institutions. It has 150 member-nation audit offices across the world and its Secretariat is currently attached to the OAG. Ken Dye is the President of IDI and I am its Executive Vice-President.

IDI's goal is to foster the advancement of public accounting and auditing, through information exchange and training, especially in developing nations. IDI is about sharing resources: people, ideas, methodologies, and technologies. Since its inception in late 1986, it has published an international directory of audit training information and presented a dozen on-site seminars in various parts of the world.

Incidentally, we consider all these external assistance programs as important training and developmental opportunities for our staff who have responsibility for international audits such as the Canadian International Development Agency and External Affairs.

All this to say that when you talk training these days, whether it be here, in British Columbia, in Nairobi or in Kuala Lumpur, a set of issues and concerns seem to be shared by all albeit to a different degree. These are:

- difficulties in determining essential training requirements in increasingly complex situations; and in appropriately evaluating training programs;
- an increasing need for customized programs;
- rising training costs and a need to streamline in time of financial restraint;
- a shortage of competent resource persons; and
- a need for an effective training program development process, responsive to the needs of the organization.

Let me focus on some of these issues and concerns in the context of the OAG situation and share with you the approaches we have adopted to deal with them. First here are some statistics: the OAG has 600 staff, 450 of whom are professional auditors. In addition, we have a number of staff on contract, exchange or scholarship. We offer a training program for both support and audit staff.

We currently deliver 4,000 training days per year with a professional development staff of 28 persons, half of whom are support staff. Most of our full-time audit staff are practitioners assigned to professional development on rotation. Others participate in our activities on a part-time basis as committee members, course designers, or instructors.

Our professional development budget stands at slightly more than five percent of the Office budget in terms of cash outlays and at more than eight percent in terms of full costs including cost of participation.

Over the last 13 years, we have conducted only three Office-wide standard needs surveys, from determining the nature of the work and tasks to be accomplished and knowledge and skills required through identifying the training needed to help provide these. In our Office, determining training needs is a continuous process that we periodically vet by means of programs and course user committees, course evaluations, by on-going consultations with managers and users and by involving practitioners as resource persons. We monitor and evaluate in the same fashion, on a continuing basis. This process, although apparently less rigorous than formal needs surveys and evaluations, is far more effective, in my opinion, than the latter alone.

Practical, Job-related Training

We find that to be well-accepted and considered relevant by auditors, our training programs must be practical, job-related and provide for hands-on exercises and group discussions. This has led us to customize a large part of our program, despite the higher cost of doing so. And whenever possible, we use practitioners as trainers and provide them with standard course manuals.

Audit time is a costly commodity and must be used sparingly for training purposes, especially in the

current period of financial restraint. So we do our utmost to focus our training on important issues, tie it into our methodology development, target the right audiences and accommodate the work calendars of our auditors. Where possible, we offer the more effective team-based on-the-job training, where trainers help auditors solve real-life problems. We negotiate the content, duration and timing of the programs with team leaders calling these arrangements TNT, or team-negotiated training.

We try to ensure that we use training only to meet training needs and not to try to solve other problems such as any lack of on-the-job coaching, proper support, or needed equipment. In short, we try to get as high a return on our investments as we can.

In doing so, I do not want to give the impression that we have resolved all problems or found the magic formula. As for anyone else involved in this dynamic business, a new problem pops up as soon as you have resolved the preceding one. Rather than dwell on this, suffice it to say that as management examines the three-year plan I mentioned at the beginning of this talk, we are once again faced with complex issues and difficult decisions. For instance, we must find ways to train smarter. In the face of the need for increased knowledge and the introduction of new methodologies and technologies, our auditors simply cannot afford to devote as much time to training as we originally targeted.

We must look into the career impact of increased specialization among our staff, whether it be in a particular discipline such as EDP auditing or in a particular area of government activity such as transport; and we must ensure that our courses have an appropriate conceptual basis (for example organizational analysis, problem-solving, decison-making, audit management) and focus more on results than simply process.

We must ensure that our staff are provided not only with training but also with appropriate developmental programs; and lastly we must yet find ways to do more with less in these days of financial constraints.

I hope that by relating the results of our experience, I have offered some useful information. I'm certainly not prescribing remedies, models or solutions as I realize in most cases the nature and magnitude of your training activities differ from ours. What I will say is that the crusade that I joined back in 1975 continues to challenge and fascinate me with each passing year and I count myself fortunate to have the continued strong support of the present Auditor General in providing our staff with the training and development programs that contribute to making the Office an attractive and challenging place to be.



Michel Garneau

Le Comité des comptables agréés de l'Outaouais recently elected OAG manager Michel Garneau its 1988-89 President. Last year he was vice-president of the group which has 500 members, all registered with l'Ordre des comptables agréés de Québec.

The amalgamated branch, comprising Quebec and Ontario members, was created in 1979. It fosters professional development in the region by organizing courses and dinner meetings. In the past two years, the group has reached out to the community by conducting financial clinics to assist low-income people. During National Business Week recently, it held a seminar on computerization in business. Le Comité has also participated in many joint projects with the Québec Department of Industry, Commerce and Technology and la fondation de l'entrepreneurship de l'Outouais to encourage business in the region.

Michel intends to maintain the emphasis on community projects and education. In addition, he plans to encourage regional professional development by holding seminars on current issues and by strengthening links with l'Association québécoise de la planification fiscale. The OAG's Christian Asselin, Le Comité's director of professional development will assist him in realizing these goals.

Since joining the OAG in 1980, Michel has audited several cultural entities such as the Canada Council, the National Arts Centre and National Museums. He has also participated in value-for-money audits of the Unemployment Insurance Account.

Training in China

China Diary

By Roger Simpson, Principal

Roger Simpson recently spent a month teaching in China. We regret that we do not have the space to print his China diary in full with all his stories of travel by air, train, bus and subway, and side excursions to the Summer and Winter Palaces, Military Museum, the zoo, a cloisonné factory and the Great Wall. We have also left out his accounts of student dancing parties, numerous banquets, and his opinion of sea slugs (just as well). We hope you enjoy the excerpts we are providing here.

Early in 1988 Murdo MacSween asked if I would go to China for Professional Development and Practices to teach a comprehensive auditing course. As this met one of my life-long ambitions, I said yes. During the next few months, with my colleagues, Alan Beaton, Vinod Saghal, Jean-Pierre (J.P.) Gobeil and Yves Gauthier, I had a series of briefings, medicals and the dreaded shots. External Affairs scared the life out of us by telling us all the things we could catch and how we could protect ourselves.

Arrival in Beijing

Our guides loaded us and our luggage into one of the ubiquitous Toyota vans and we left for the Friendship Hotel. It had such a welcoming sound after the problems of the day (late planes, general airport confusion and heat).



Mr. Wong, Mr. Cui and Roger Simpson enjoying a watermelon break.

I had mixed first impressions of Beijing. The road from the airport runs arrow straight between rows of trees and cultivated land punctuated regularly by small walled villages. People were everywhere, riding bicycles, sitting eating watermelons, or just walking. When we got into the city suburbs, Beijing proved to be a mix of ancient and modern, with new looking tower blocks of flats nestling next to old single storey houses or barns.

During my month in China, I tried to understand the rules of the road without success. I finally realized that possession is 10/10ths of the law, providing your vehicle is bigger than any other. Beijing has 10 million people and 7 million bicycles. All seem to be coming at you when you cross a road.

After settling into the Friendship Hotel the group met for a drink on the terrace. Here we had our first lesson in FEC. In China there are two currencies, Renimbi for the locals, and Foreign Exchange Certificates for foreigners. Foreigners change currency into FEC, which they must use in most hotels open to them.

Mr. Ma is the director of the Audit Administration of the People's Republic of China (AAPRC) training unit located in an older building which also houses living and eating facilities for some of the staff. After a welcoming "light lunch" of a mere 20 courses provided by the training facility, Mr. Ma gave the group a tour of the training facility and showed us the unit's taping studio where training videos are made, with equipment supplied by Canada. We left feeling we had made some new friends.

On the Road to Yang Ma Dao

We flew to Yentai, then proceeded by Toyata van. The drive to Yang Ma Dao (from Yentai airport) takes about one and a half hours normally, through country cultivated to every last square inch. But a major traffic accident slowed us down significantly. At one point we ground to a stop where peasants were selling watermelons at the side of the road. On impulse we got out to buy one. The locals were curious about us, and we didn't know how much to bid. Vinod, with his innate sense of barter, offered a fistful of small coins to one vendor who, after some incomprehensible dialogue,



A banquet at Yang Ma Dao (left to right): Mr. Wong, Roger Simpson, J.-P. Gobeil, Mr. Chu, Alan Beaton, Mr. Cui, Vinod Sahgal, Qiao Yong, Piyale Nukhet and Yves Gauthier.

took it in exchange for a melon. We still don't know whether we overpaid. Using my Swiss knife, which was to prove so useful throughout the trip, one of our escorts cut up the melon into manageable pieces and we all tucked in.

The first complete day in Yang Ma Dao was not a teaching day because Alan Beaton was finishing off the previous course. We did arrange for an introduction to the students. At the appointed hour we trooped in and introduced ourselves, to much hilarity from the group. They had probably not seen many foreigners. They were curious about our clothes, which for reasons of survival in the heat and humidity had become very casual. There were about 60 students in all. They included auditors from various provincial auditing bureaus, one or two cities and a smattering of accounting and auditing teachers. Ages ranged from 23 to 52, with the curve skewed toward the bottom end. We decided to split the students into two groups, with Yves and Vinod taking one, and J.P. and I the other. Piyale Nukhet, as a specialist on contract from the Hudson's Bay Company, provided help to both classes.

The first day of classes followed a Chinese breakfast of some 10 dishes including good eggs and cha (tea). The first session was a joint one which I opened and then we launched straight into the program.

After cha break we broke up into our groups. J.P. and I mostly taught alternate sessions except where some called for continuity. Yves and Vinod did the same in their group.

There were very few questions raised in the early sessions. We later found out that the traditional Chinese teaching style is for a professor to stand in front of a class and address them for up to three hours with no interruptions. We wanted a participatory class.

We told the class about Canadian teaching methods and encouraged them to participate. In later classes we had role plays which were new to the Chinese, but after they became familiar with them, they embraced them enthusiastically.

Generally we were very satisfied with the first day's class.

Life in Yang Ma Dao settled into a routine pace with classes during the morning and afternoon. We had two and a half hours' break at lunch and relaxing evenings, spent mainly preparing for the next day's lectures. We got to know our three translators well, Qiao Yong, Bian Lin, and Li Da Qing. Each of them had spent a year in Ottawa and appreciated Canadian life.

In the classes the students began to talk more. We forced the issue by asking specific questions of designated students. J.P. had a unique way of getting attention. He walked up and down the aisles and when he asked a question, he brought his hand down on a student's shoulder like a claw. One major by-product of this approach was that nobody had a chance to fall asleep in class. We had excellent responses in role plays in the Audit Advisory Committee and later Management Committees. The students grasped their roles well and eagerly assimilated the various scenarios we set up.

In the later stages we had very interesting discussions about how comprehensive audit would fit in China. Some felt that it was interesting but they could not use it at all. Others felt that as things were changing in Chinese management, it had a role although it needed custom tailoring. One frequent comment from the students observed that management styles were very different both within their audit bureaus and in their state-run enterprises.

Since my return many people have asked me about the trip and a key question is whether I would go back again. I will have no hesitation about going again. It was a great experience, with excellent companions, new friends, and a very interesting challenge to teach a willing group new ideas.

Speech Highlights

Management of the Government's Borrowing Program

Ken Dye addressed the International Consortium on Governmental Financial Management on 16 September 1988 at a meeting held in Cambridge, England. He dealt with the twin problems of deficit and debt and described how the OAG approached auditing the management of the public debt.

I'd like to share with you some of my thoughts on a troublesome issue that seems almost to have become a permanent fact of life, both in our own countries and internationally as well. I'm referring to the persistent or structural deficits run by governments and the resulting accumulated debt. In that regard, I'll also be telling you about our experience in auditing the management of the Canadian government's debt.

As a legislative auditor, I'm certainly sensitive to the policy implications and the controversial nature of the issues. However, I firmly believe there is a role for the auditor, both in auditing the process of debt management and alerting legislators about the numbers involved in a nation's indebtedness. The twin issues of deficit and debt are very much to the fore in Canada and in many other countries, both developed and developing. In Canada, today, nearly 25 percent of all federal spending goes to paying interest on the public debt. That percentage has been increasing because of high debt levels, made higher by annual budgetary deficits for nearly 20 consecutive years; and high interest rates.

Like some other nations, Canada's central government deficit has been reduced over the last couple of years reflecting continuous economic growth and restrictions on the increases in discretionary expenditure programs.

The deficit, however, remains stubbornly high. Gross interest on the public debt is growing more rapidly than Gross National Product (GNP). Interest on the public debt has become, by itself, the driving force behind Canada's persistent deficit position. Gross interest on the public debt now exceeds the annual deficit. Interest costs are crowding-out other expenditure programs.

Gross interest on the public debt now exceeds the annual deficit.

More ominously, perhaps, they threaten to impair the capacity of central governments to deal quickly and effectively with any future slowdown in private business activity.

This brief background should make it clear why Canada's Parliament and its Auditor General should be concerned not only with the control of the public debt but also with the management of the government's borrowing program, which is a product of that debt.

Auditing the Management of the Public Debt

In my 1987 annual Report to the Canadian Parliament, I promised that my staff would look at the pragmatic, non-policy side of debt management. This year's Report, therefore, will address the management of the central government's borrowing program. It's readily apparent when you look at the huge size of the unmatured debt in Canada, and in almost all other countries as well, that a small reduction in the effective rate of interest would save a great deal of money. So there seemed to be a potential for cost savings. Almost any financial expert from regional or local government or from the private sector could, I'm sure, offer some useful suggestions on how to do this. And yet, at the central government level of financial management, in Canada at least, there's not much solid analysis of the economy and efficiency of the management of the borrowing program.

At the highest level of financial management in the public sector in my country, there's a mysterious environment into which few outsiders venture. This may sound familiar to those from other countries. Invariably, the principal players include the experts from the central bank or its equivalent and a select group of experts in the finance or treasury department, ministry or what-have-you. When we peered into this misty world, we discovered that the foundation of managerial decisions is something called professional judgment. We were told that the financial system is very complex. There are so many variables at play. There are no precise criteria or standards to guide operations or to judge, post-decision, whether a particular debt issue was the correct size, or the timing was right, or was made up of the correct debt instruments or marketing approach.

And more than that: with government debt growing so rapidly and becoming so large a factor in financial markets, all decisions to raise the government's cash requirements must consider matters other than cost minimization. Or so the story goes.

It should be obvious, and it is the case, that central governments will have the highest credit ratings of all borrowers in their country, largely because they have ultimate taxing power. But they can't force savers to lend them money.

And they are advised to avoid upsetting the very market which they rely upon to digest their debt issuance. So accommodations must be made. Cost-minimization over the long-term may differ from short-term least-cost. There are trade-offs. There are overlaps of policies and priorities concerning monetary policy operations, fiscal policy stances and market regulations.

Still, I'm pleased to report that we've been able to develop a clearer picture of the borrowing program. Potentially, this will contribute to Parliament's understanding of the program and, therefore, to improved scrutiny and control.

To our knowledge, no other countries have undertaken audits of their central government's borrowing program. Consequently, we had to borrow and adapt criteria from numerous sources and disciplines. We looked at the planning and operational processes and the systems in place to meet the government's cash requirements and to control cash balances. We looked at the extent to which the borrowing program was subject to evaluation for effectiveness. And we examined the adequacy of information provided to Parliament.

We found that it's possible to audit the management of the public debt.

We are confident that we have in Canada found that it's possible to audit the management of the public debt. What's not so easy is the management of our affairs so that debt is avoided or reduced. An important dimension of that problem is an understanding of the deficit.

Implications of Budgetary Deficits

I've told the Canadian Parliament that the implications of deficit and debt should be disclosed and understood by both lawmakers and citizens alike. As I said a little earlier, this is not a parochial area of concern for Canadians alone. It's a widespread issue.

Data on deficits, accumulated debt, and interest on the public debt do vary considerably, from country to country and over time. Let me note briefly that, during the 1980s Canada's annual deficits, as a ratio of GNP, have averaged higher than for any other G-7 country except Italy. (The group of seven OECD countries includes the U.S.A., Japan, the U.K., Germany, France, Italy and Canada.)

I'm aware that the scale of government debt is similar in other nations, to a greater or lesser degree. If your own country is blessed with surpluses and declining public debt, those less fortunate among us are extremely envious.

Debt Grows Faster Than Wealth

And lest any find solace in their country's relatively good performance, let me note that not one G-7 country ran a surplus between 1980 and 1987. That's either for all levels of government combined, which is the best basis for comparison, or for the central government alone.

So all of us should share a common concern for debt control and management of the borrowing program of governments. However, let's not blindly accept that deficits and debt are somehow totally evil and to be avoided at all costs.

"Living within our means" is a useful ethic to follow. But few societies would accept a totally laissez-faire attitude towards business cycles. We can't ignore their impacts on people and institutions, either in recession or under high inflation.

It should be remembered that most of our countries are now paying interest on debt that has been accumulated, in some considerable part, to counteract economic recession and the hardship it can impose on citizens. It would be unrealistic and unfair to remove the safety net that protects them. Recessions do occur at somewhat different times and with more or less ferocity from country to country. Comparing the sizes and causes of deficits should, therefore, be done only cautiously.

Understanding the Debt

I've been concerned, for some time now, that even within the Canadian economic system, our legislators have not been adequately informed about the component elements of annual deficits. I get involved in this because I'm required to audit the deficit as reported in the government's summary financial statements each year. However, my own understanding of the fundamental causes that give rise to the deficit, and their implications, has been limited.

... our legislators have not been adequately informed.

I therefore asked some economists to help me study the matter. Our work has convinced me that the deficit, as it is usually presented, masks a wide range of information about the financial condition and performance of the federal government.

In reviewing the federal deficit situation in Canada, for example, I became aware that current and regularly published indicators of the key components of the federal deficit were not readily available. I

contend, and I've told our Parliament, that all of us would be better served if this information were published and interpreted on a regular basis. This would help legislators to understand the elements of the deficit and the resulting accumulated debt. Only if the deficit is analyzed and presented in a number of different ways can legislators get a real handle on its implications for government operations and the state of the nation's economy. In my 1987 annual Report to Canada's Parliament, I suggest that the cyclical component of annual deficits be separated from the gross amount. This would let the legislators know the extent of the fiscal effort needed to keep buildings, machinery and land operating, in spite of short-term shortfalls in demand. The cyclical component of the deficit is policy-determined over the long run.

My function is not to question the government's counter-cyclical policy. At some point one might examine whether counter-cyclical programs are efficiently and effectively doing their job. But we have not yet delved into that question.

It's not the role of the legislative auditor to comment on ecomomic policy. I wouldn't last long if I did. But I think auditors have valid perspectives when it comes to offering advice on information that legislators can find useful. I've said that in my reports to Parliament in recent years.

The legislative auditor's role includes seeing that decision-makers have sufficient reliable information so that they can make decisions thoughtfully and be held accountable for them by the taxpayers.

The motive behind my emphasis on improving information to parliamentarians concerning deficits is to help them understand the extent to which they have, or do not have, control over the deficit, in any relevant time frame.

In my 1987 annual Report, for example, I addressed the issue of the persistent, structural deficit. The structural deficit is the estimated shortfall between revenues and expenditures that would apply under conditions of full or normal unemployment and capacity utilization. In the Canadian example, once you subtract the cyclical element, the remaining, structural deficit looks rather less threatening. But that's somewhat misleading. The time horizon and the scope for parliamentary control are rather limited. Some programs are discretionary, in that they come up for explicit, annual appropriations. Most, however, are statutory and can only be significantly altered, except with considerable difficulty, every few years, depending on the programs in question.

Moreover, the largest component of the structural deficit is the net interest on the public debt: the commitment to pay interest or its equivalent is made when the debt is issued. Parliament cannot renege on interest or principal repayments. It can, however, approve further borrowing to refinance the principal and, what's more unsettling, to pay the interest.

The bottom line is that a diminishing part of the Canadian federal government's total budget, let alone of its deficit, is controllable. And it is this diminishing residual that must bear the brunt of expenditure-cutting strategies to reduce the structural deficit. The remaining alternatives are to increase taxes and other revenues or to expand, indefinitely, the public debt.

You'll notice that I have not raised the option of monetization of the debt through encouragement or

... a diminishing part of the total budget, let alone of its deficit, is controllable.

even allowance of inflation. But that's implied by unlimited expansion of debt.

For many countries, the memory of hyper-inflation and its disastrous impacts on the economy is much clearer than it is in Canada. Still, monetary authorities, and the Government of Canada, are extremely cautious on the inflation front. I have painted a rather dismal picture. Even if there were a positive response to my call for fuller and more regular analysis of deficits, growing debt and expanding interest costs, the latitude for Parliament to put into place significant year-over-year tightening of the fiscal reins, seems severely limited.

No one said it would be easy. Better information and analysis only highlight problems: they do not solve them. But more concern is better than less.

You'll appreciate that there's little that I'm allowed to say about the appropriateness of macro-economic policy, be it fiscal, monetary or regulatory. I might, of course, be supportive of efforts to make the parliamentary process more efficient in that expenditures would always be examined in light of their implications for the deficit.

In a system where we normally avoid pairing particular expenditures with offsetting, specific revenues, one cannot say that such-and-such an expenditure is financed through debt and others are not. All programs, including the interest on the public debt, cost money, and are part of the deficit calculus.

And yet it seems to me that there is an acceptable logic to funding counter-cyclical and investment







Auditor General Ken Dye addressed the International Consortium on Governmental Financial Management.

expenditures out of borrowed money, if it's necessary or profitable to do so. With the provision, of course, that there's an intent to repay this debt from the fruits of future economic growth.

In many countries, the capital or investment aspect of expenditure is made explicit.

In many countries, the capital or investment aspect of expenditure is made explicit. For instance, there's legislation in some European countries which restricts government deficits to expenditures on capital. But this also raises games of definition: where does investment start; does investment in human capital count? The games become more critical as the proportion of transfer payments in central government budgets continues to increase.

What I have in mind is more of a concern for management of separate programs than the definitional games played by bureaucrats to meet legislative constraints.

Undoubtedly, program-based expenditure reduction is going to be difficult to institute.

Just how do we get all of the senior program managers working, co-operatively, towards control of the public debt? One way might be to introduce regulations that call for each existing or new program to work out its rate of return, its benefits in relation to costs.

I certainly intend to keep an eye on this matter and to repeat my concerns before Parliament.

Canada has long borrowed heavily from abroad: from France and Great Britain during our colonial past and early days as an independent state; later, from the United States; now, from all over the world. And, directly or indirectly, this openness to free flow of capital ties Canada's economy and its government's borrowing program to every other nation represented here – albeit to varying degrees.

As citizens of other countries continue to hold ever greater amounts of Canadian public debt, and Canadians buy the debt instruments of other nations, we, in fact, grow closer together. We need to know more about each other. We need to rely on each other's expertise.

... this openness to free flow of capital ties Canada's economy and its government's borrowing program to every other nation ...

Let me assure you that my Office is pleased to share our experience with experts from all disciplines and all national settings so that all of our fellow citizens may share in the wiser and more efficient use of scarce financial resources. As well, we hope to benefit from your experiences in this and related fields.

Executive Promotion

David Rattray: Profile of a New AAG

David Rattray joined the Office 15 years ago as a student-in-accounts. This autumn he was appointed Assistant Auditor General responsible for Defence, Justice, Royal Canadian Mounted Police, and Major Capital Projects.

David has worked in just about every area of the Office: Public Accounts, Crown corporations, VFM, professional development, methodology, international work, special examinations. As well, he has organized the Directors/ Managers Conference, and participated in the task force on knowledge and skills. He spent two years on assignment with the Comptroller General's Office where he was a member of the group responsible for the development of Part III of the Estimates. Additionally, he has been active in the CGA and FMI.

In this interview for Opinions, *Reports and Communications Principals Desmond Kimmitt and John Zegers trace the steps in David's career and discuss his views on the evolution of auditing.*



Opinions: You're one of only two people in the Office who started as a student-in-accounts and made your way up the ladder to become an Assistant Auditor General. What are the main factors that have contributed to your impressive career progression in the Office?

David Rattray: I guess the primary factor is that I had gained a lot of experience before joining the Office. I graduated from high school at 16, which has now given me 25 working years. Before joining the Office I had 10 years to try other fields. I began in public accounting and auditing, but I left for greener pastures; I thought there might be something I would like better. I was in the same position no doubt that many young people in this Office are in when they graduate from university, but I went through much of my searching before I arrived in the Office. I had worked as a comptroller in an industrial-electrical business, and a part-time lecturer at university. While working on my Commerce degree I even seriously considered switching to theology at one point when I tried my hand at being a student minister in the Presbyterian Church. Thrown in with that – university summer jobs as a house painter, plumber's helper, working for my dad and summers in a CA firm – I guess I brought with me to the Office a breadth of experience.

I went through a lot of soul searching, which I know many students here are going through now. If they leave us, as many feel they must, to go out and find their way, I hope they will find their way back. At the age of 20, when I finished my Commerce degree at Concordia, I had already tried several other lines of work. In joining the Auditor General's Office, I returned to auditing (my first choice), and with relative peace of mind decided this is the line of work and career I wanted to pursue. It was an exciting place then; I saw audit being pushed to the limits with a new Auditor General in place. So I stayed on. I enrolled as a student in the CGA program as I needed a professional designation to move into the audit stream. Once I obtained my CGA, my previous experience certainly served me well over subsequent years.

To young people, I would say that although we would certainly want to keep them here in auditing, they should be encouraged to go out and try other fields to broaden their experience base and to decide whether auditing is what they really want. A few years ago in the Office we actively encouraged this; but with the job market the way it is now we seem to be worried about short-term staffing needs and are therefore trying harder to retain

staff. We've got to be more confident that many of them will return to the OAG as experienced audit managers wanting to make auditing a long-term career.

Another major factor in my success is having an understanding family. I've put a lot of work into many associations. My family basically says yes, you've got a job to do. I burn the candle at both ends to give them a lot of time and also to try and put a lot of time in here at the Office. As a result, they are very supportive.

I guess some of the other factors that have helped my career would be – always working as a team player, a bilingual capability, hard work to keep myself current about professional issues, trying to maintain a sense of humour and a keen desire to accept challenges.

I've been here for 15 years and have found the challenges have been great and the diversity of work incredible. I get bored after a year or two doing the same thing, and the Office has always managed to provide me with a variety of challenging assignments, both within and outside the Office.

Opinions: You are a risk-taker?

David Rattray: Yes I guess that's a description I could live with. I like to see innovations. I like to be part of the front edge and a part of things that are happening and changing in the accounting and auditing field. I've worked with good people and participated in projects and teams that have had great success. And that success bred more interest in taking on exciting things, many of them involving elements of risk either to career advancement or to the products I was responsible for producing.

In 15 years I have often felt unsettled about some of the projects I agreed to take on or be associated with. When I became a Principal, and learned I would be responsible for National Defence audit work, that seemed like an insurmountable challenge that carried with it risks of major proportions. Comprehensive auditing was still new, and I guess I could easily have said I can't do it, I'm just too new, too junior. But instead, I thought I can't live with myself if I don't at least try. So I tried it. And our team was, in my opinion, successful. That gave me, and I think other team members, confidence. Since I was a child I've always attempted to overcome a lack of confidence by accepting challenges. As I was relatively successful, that built up my confidence. I still feel that I often lack confidence so I push myself to overcome this.

Opinions: Confidence comes with the doing?

David Rattray: Yes, I definitely believe it does. It's something I feel people have to do more of in the Office. People have to eagerly take on assignments and push their abilities beyond what they may think they are capable of doing. A lot of challenges I have found hard to tackle as an individual. To overcome this, I have often been happy to work as a team member. A lot of what I have been successful at, has been accomplished through team effort. Young auditors shouldn't feel they must do things alone. They should actively seek out others who will help them to develop.

I strongly feel we must give more challenges to junior people in the Office and correspondingly expect more from them. At times we tend to feel because they are new and inexperienced we have to nurture them. Many have very pleasantly surprised us with their efforts. The Conference for Young Professionals I attended recently was exceptionally well done and a good example of what I mean. The organizers, as a team, took up a challenge when they might have wanted to say no. We've got to provide more interesting challenges and allow young auditors more latitude to experiment and demonstrate their full capabilities. But young auditors shouldn't be complacent and sit back waiting for senior management to define challenges. They should be proactive and seek out things that are challenging and are good for auditing and the Office. There's a lot of intellectual power there, and it hasn't really been properly harnessed to date.

Team Effort

Opinions: Another important point you raised before is the emphasis you put on team effort. It seems that, in a lot of areas in the Office, people think only in terms of individual efforts. Can you comment on that?

David Rattray: I always like to work as part of a team effort. When I'm leading a team I enjoy getting the best out of other people; I enjoy passing the challenge on to them in part or in whole. In most cases I've been pleasantly surprised and pleased. The joint products or outputs of the teams have always been superior products that have surpassed what any one individual could have produced. Not only have I personally benefitted career-wise from this approach but all other team members have also.

Opinions: Do you feel that managers in other corners of the Office favour a team concept?

David Rattray: Yes, I do. People have to work together for long periods of time in a team to not only know each others' strengths and weaknesses but also to establish a trusting working relationship. Some teams are more successful than others because Principals and Directors have good people skills and have learned to know each

other well enough to exploit group strengths to the fullest and, through trust, allow people to take on challenges and do creative audit work.

Success Factors

Opinions: Are there some factors that have contributed to your success that could be passed on to junior auditors?

David Rattray: One thing that has helped me is a bilingual capability. Growing up as an anglophone in the Eastern Townships of Quebec, bilingualism didn't seem to be something I would find particularly useful later in my career. However, that French environment has helped me in the Office to provide assistance in French courses, in interviews and in dealing with francophone staff members and clients. My regret today is that I hadn't done more in my youth to perfect this capability. Circumstances of birth, however, have been good to me.

Public speaking ability is another valuable career asset. Winning the "Kenny Award" was one of the highlights of my public speaking career. I'm probably as nervous as anybody else, and I find public speaking difficult. I have spent many nights rehearsing in my sleep. But it's something that you get better at the more you do, and that you lose if you don't keep practising. As your career advances in the Office, or anywhere else in the profession, public speaking becomes more and more a necessity. I spend a lot of time delivering courses, speaking to teams and making presentations to keep up that ability. At middle and senior management levels the Office wants individuals with a bilingual public speaking capability. Without working hard at both of these capabilities I don't think I would have got where I am today.



David Rattray's management team (left to right): Principal Tom Hopwood, David, Principals Ross Buskard and David Brittain.

Opinions: It also gives you that important and tangible visibility in the Office.

David Rattray: Yes, visibility is important. If people don't know you it's hard for them to support you at promotion time. When they look at a person being considered for promotion to the Director, Principal or AAG level, senior managers ask themselves whether this person will be technically competent and capable of representing the Office in public. Certainly both of these assets are a must if you want to be a Principal and are expected to testify before the Public Accounts Committee or speak at a major conference.

Another piece of advice is the importance of trying to read people. I try my best to do that. An important feature of good management is an ability to understand and appreciate other people's viewpoints and where they are coming from. It comes from wanting to understand what is behind people and looking for the best in them. I have always tried to pull the best out of people and therefore my success has definitely been because of a lot of efforts besides solely my own.

Opinions: We hear a great deal about stress these days – both in the Office and in other places. As one who does a great many things – you work long hours here, you do many things outside, you have a family to whom you are very responsible and you are physically fit. I wonder if you have any advice for people?

David Rattray: I have tried to deal with stress by compartmentalizing things. I'm at the Office at 7:30 a.m. and I work hard until 6:00. Then I get on the bus, take out a novel and read. By the time I get home I try to put the Office as far from my mind as possible. I try very hard to separate the two. I don't generally get involved in personal things at the Office; that would just mean having to bring work home. You can't cope well with stress if you blur work and relaxation time. Also, I try not to take all the stress myself. I try to spread the stress around; I spread the work around and like to spread the stress around with it.

I also try to keep myself reasonably physically fit. I'm still playing hockey and soccer and, if the legs don't give out, hope to still be playing when I'm much older. All of us in the family, my wife, Marion,

two teenage sons, Scott and Kevin and I like to get out on the golf course. Marion and I walk about three miles at least five nights a week. Other stress reducers I have found are music and reading. I find peace and quiet in escaping into a good novel. I take my 20 days of vacation leave, usually three weeks with the family and about three mini-vacations, where my wife and I get away by ourselves. Grandparents get called upon and gladly help out while we are away. Family support and close friends are essential for survival in a stressful job.

Opinions: How do you see Ken Dye's years – although he has done a lot of new things, do you see them mainly as years of consolidation rather than radical change?

David Rattray: I see Ken's years largely as consolidating ones. In his early days he built on what was started by Jim Macdonell. Basically, Ken has added stability and maturity to a fast-paced development process for value-for-money auditing. In early years, we struggled with many of the concepts that were loosely defined in the late seventies. But recently we have spent more time on better understanding and applying value-for-money concepts. Ken's Agenda 91 objectives I feel represent a program of consolidation and stabilization.

Opinions: We have got into more auditing of Crown corporations with changes in the Financial Administration Act. Also, there has been a swing back to, if not authority, more attest emphasis.

David Rattray: I feel this reflects Ken's strong background in attest auditing and his commitment to strengthen attest and authority work which took a back seat to value-for-money work for so many years. Ken has been quite successful in getting our level of expertise back to where we would like to see it but it has been somewhat frustrating on the authority side. I hope the new Authorities Audit Guide, if combined with sufficient resources, will get us back to a state-of-the-art level of expertise in this area.

Opinions: Legislative auditors are the only people really concerned with authorities auditing. You are not going to generate those people anywhere except in audit offices. Do you think we're missing things because we're having to rebuild that dimension in the Office?

David Rattray: Absolutely. One of the things that is tangible proof is the audit notes chapter. We work very hard every year to find a dozen notes or so, when up until the end of the 1960s, annual reports were full of authorities issues. I feel they would make interesting reading for all auditors. Just go back into the 1950s and 60s reports and see how many interesting things we had to report.

Every year we say we've got to develop more audit notes; we've got to refocus our work. But we just don't have the numbers of people trained in authorities auditing. We put pressure on people who have joined the Office since 1975 to find more audit notes. They're having difficulty finding them because for the past few years they haven't had the level of training we would like to see them have. The new Guide and renewed effort in this area should certainly turn matters around.

Development of Part IIIs

Opinions: During your secondment with the Comptroller General's Office (OCG), you were part of the group responsible for developing the Part IIIs of the Estimates. Would you explain why the group was set up and what your mandate was? How have the Part IIIs evolved through the work of the group in the years since?

David Rattray: I went there in 1980 when the project was first launched, and ended up working for Len McGimpsey, who at the time was an Assistant Comptroller General responsible for the Public Accounts and Estimates. There was a small core team of seven people working on the project. We looked at the information Parliament received, in particular the Estimates Blue Book, which is today called Part II. We found it didn't serve as a useful accountability document for Parliament. Parliament didn't have the right type of performance or program information. All the information was input. There were no performance or output indicators, and no information on past expenditures to permit variance analyses or effective parliamentary scrutiny of public funds. This Office was highly critical of the Estimates in one of its earlier chapters on reporting to Parliament.

While I was with the OCG, our group spent a lot of time developing various models of what the Estimates might contain if they were to serve as an effective document in the accountability process. We came up with the Part I, II, III concept; Part I being a higher level government-wide document, Part II largely staying as the legislative document for appropriations, and Part III focussing at the departmental and program level. I was one of a few people who undertook pilot studies. I worked on the Surface Transport Estimates and on Veterans Affairs. They were among the very first Part IIIs tabled.

Parliamentarians said they liked them – liked the performance information at the program, activity and sub-activity levels. There has been very little change in the basic models since then. Because of this work with the OCG, I have always had a special interest in this area. In the audit work we've done on

National Defence, I've kept returning to the need for better information on expenditures for Parliament. We've tied many of our recommendations back to Part III of the Estimates, particularly those dealing with major capital projects. Its more than likely, with the new responsibilities I am assuming, that you will continue to see more of this.

Opinions: On the whole, the 1988 chapter on Reporting to Parliament gives the Part IIIs a good grade. There are suggestions for improvements but they are probably the most useful information MPs receive about the actual operation of government, how money is spent and so on.

David Rattray: The Part IIIs are a big improvement. I think if you talk to people who were on the original development team, though, they would probably indicate some regret that improvements haven't gone further. I feel the Part IIIs are helpful, but you still have parliamentarians saying they don't have enough of the right information yet.

Opinions: There are all kinds of political constraints. It's always easier for departments to describe outputs than actual outcomes – the effectiveness of the program, or what it really achieved.

David Rattray: For most of the Part IIIs we got departments to display such things as outputs, work levels and service levels. But because of external constraints we were unable in most cases to get departments to display impacts or outcomes.

A parliamentarian is obviously interested in a program's impacts, its effectiveness. Another shortcoming in the Estimates is their inability to accurately reflect cost in relation to outputs or outcomes. There have been attempts by some to allocate cost, but in many cases it's merely been an allocation exercise and doesn't always reflect the true cost of programs.

Opinions: You have been very involved with the CGAs. Would you highlight your involvement?

David Rattray: When I joined the Office I entered the CGA stream, and they were very supportive. They gave me the avenue and the opportunity, and it changed my career. I wanted to give something in return to the Association. I worked at the local level, eventually serving as Chapter chairman. Then I went on to the provincial level serving on several committees. I worked on Program 90, which was the complete restructuring of the course curriculum for CGAs in Canada. For the past two years I have been a member of the CGA Tactical Steering Committee involved in discussions on securing full public practice rights for CGAs in Ontario.

Whatever I'm involved in, I want to work on it and better it. I also wanted to give something back to the community and have served in various capacities with hockey, soccer, softball and boy scouts.

New Directions

Opinions: Now a final question. Seeing how the Office has changed since you began working here, what do you think the next direction will be?

David Rattray: We may make a shift – the percentages will change – but I don't think the change will be great. We will always need the people we have now. Whether it's the right mix of accountants and non-accountants, I'm not sure. But its difficult to predict without knowing what skills and persuasion the new Auditor General will bring to the Office in 1991. The complexity of government has increased incredibly since I joined the Office. We will have to respond. The concept of management assertions, if tested and accepted, will certainly change the nature of our auditing. As managers' roles change, we will change. For example, the concept of IMAA (Increased Ministerial Authority and Accountability) changes the environment and we will have to change our audit approach and our skills package.

Opinions: Raymond Dubois has said that there was a time when other people were not doing the jobs they are now – there wasn't a Comptroller General's Office, parliamentary committees were not very strong, and managers did not see themselves as having an accountability role. Do you think we will back out of some areas that we got into because there was a vacuum, and define more clearly the business we should be in?

David Rattray: I think that's a fair statement. We talk about more reliance on other people, such as evaluators and internal auditors and study groups. We see management filling the gap in areas like reporting to Parliament, producing accountability documents other than the Part IIIs. We see internal audit in Crown corporations being included in the mandate, with an active legislative role in special examinations. I think we have created a lot of this atmosphere, through our earlier work and studies. We said there were things that could be improved. Now the momentum is there, and others are carrying the ball of value for money, better management and better accountability. That changes how we interact with these people. There will be new rules and concepts that will result in changes in our practices. We may be reacting to what others have initiated. To get back our leadership role, we will have to make a big investment. We are struggling with decisions about how much to put into methodology, how much into human resources, how







much to take away from the Audit Operations Branch. If we want to lead, we have to make the investment. But do we want to give up the level of audit that we do now to resume a leadership role? I think we have to say to ourselves, are there new areas that we should be probing into?

We have to look introspectively at our role as auditors and say: how far do we venture from our fundamental audit role into the role of agents of change, influencing the management processes and practices in government.

My own feeling is that we should push forward. I think we should take risks, but I think we should know where it is we want to go. At this stage we're still exploring, experimenting, but we're not there yet in deciding where the next push will be.

David stresses the importance of getting first-hand experience from people in the field. The Defence team recently spent time at the Combat Training School, Canadian Forces Base, Gagetown, N.B.

Top: David Rattray with the new small arms machine gun.

Middle: Leopard tank. All the equipment pictured are purchases audited by the OAG.

Bottom: Firing a towed Howitzer gun.



Into a New Year

We Canadians are profoundly aware of the changing seasons. Our location in the northern hemisphere and the severity of our continental climate mean long, hot days in summer followed by frigid darkness in the winter months.

The arrival of the winter solstice and the welcoming of a new year have great spiritual and psychological significance for us. The snow will lie over our land until April. It will be later still before the leaves come back to our trees. But, already in January, the days are lengthening; and we know the promise of new light, of re-awakenings, of fresh beginnings.

As we greet 1989 we convey to all our readers – scattered as they are throughout the world – our best wishes; and our trust that their activities will be touched by new opportunities, new challenges. Above all else, we ask that all our lives, and those of our children, may know the hope and promise of a world at peace.



La Nouvelle Année

Nous, Canadiens, sommes bien conscients du rythme des saisons. De par notre situation géographique dans l'hémisphère boréal, nous connaissons bien les journées longues et chaudes de l'été qui succèdent aux mois interminables et sombres de l'hiver.

Le solstice d'hiver, qui coïncide avec la venue de la Nouvelle Année, revêt pour nous une importance tant spirituelle que psychologique. Même si la neige recouvre le sol jusqu'en avril et que les premiers bourgeons tardent à venir, la promesse de jours plus lumineux dès janvier, annonce comme l'aube d'un renouveau, le commencement d'expériences inédites.

À l'approche de 1989, nous transmettons nos meilleurs voeux à tous nos lecteurs aux quatre coins du monde. Souhaitons que s'offrent à eux de nouvelles possibilités, source de défis stimulants. Mais, pour nos enfants à tous, souhaitons plus que tout, un monde où règnent l'espoir et la paix.







des examens spéciaux. Ce renouvellement du milieu ambiant est en grande partie attribuable à nos travaux. Le mouvement est lancé et d'autres personnes se chargent d'être les promoteurs de l'optimisation des ressources, de l'amélioration de la gestion de la chose publique et d'une plus grande transparence administrative. De nouvelles règles, de nouveaux concepts nous obligeront à modifier nos pratiques. Pour retrouver notre leadership, il nous faudra faire un investissement de taille. Nous nous demandons ce que nous devons investir dans l'élaboration des méthodes, dans le domaine des ressources humaines, et ce qu'il nous faut soustraire à la Direction générale des opérations de vérification. Devons-nous alors renoncer à notre présent volume de travail en vérification pour assumer ce rôle de leader? Il faut nous demander s'il n'y a pas de nouveaux secteurs où nous pourrions intervenir. Dans quelle mesure nous éloignons-nous de notre rôle premier de vérificateurs pour devenir des agents de changement qui infléchissent l'orientation du gouvernement dans le domaine de la gestion?

Il nous faut aller de l'avant, prendre des risques mais aussi savoir quelle orientation nous allons prendre. Nous n'en sommes encore qu'à explorer et expérimenter. Nous n'avons pas encore déterminé la direction dans laquelle orienter nos prochains efforts.

En haut : David souligne qu'il est important d'acquérir de l'expérience sur le terrain. L'équipe de vérification de la Défense nationale s'est récemment rendue au centre d'entraînement au combat des Forces armées canadiennes, à Gagetown (N.-B.). David Rattray examine une nouvelle mitrailleuse.

Au milieu : Un char Leopard. Toutes les pièces d'équipement ci-dessus sont des achats vérifiés par le BVG.

En bas : Tir d'un obusier tracté.

budgétaires des Transports de surface et sur celles des Affaires des anciens combattants. Ces présentations comptent parmi les premières Parties III qui ont été déposées.

Les Parlementaires ont dit qu'ils aimaient cette présentation de données sur le rendement ventilées par programme, activité et sous-activité. Le modèle de base a peu changé depuis. Dans le cadre des travaux de vérification que nous avons effectués auprès du ministère de la Défense nationale, j'ai insisté à nouveau sur la nécessité de fournir au Parlement une meilleure information sur les dépenses. Dans les recommandations que nous avons formulées, nous faisons souvent des renvois à la Partie III du BDP, notamment dans le cas de celles qui portent sur les grands projets d'immobilisations. Il est fort probable qu'avec les nouvelles responsabilités qui me sont confiées, de tels renvois seront encore plus fréquents.

Opinions : Dans l'ensemble, le chapitre du Rapport de 1988 qui porte sur l'information communiquée au Parlement donne une bonne note aux Parties III, tout en suggérant des améliorations à y apporter.

David Rattray : Les Parties III constituent une amélioration importante. Mais certains de mes anciens collègues du BCG regrettent qu'on n'ait pas poussé plus loin les améliorations. Je crois que les Parties III sont des outils valables mais il se trouve encore des parlementaires pour dire qu'ils ne possèdent toujours pas toute l'information qu'ils désireraient obtenir.

Opinions : Il existe des contraintes politiques de toute nature. Il est toujours plus facile de décrire les résultats désirés que de peindre les résultats réellement obtenus - on parle alors de l'efficacité d'un programme.

David Rattray : Les ministères, dans la majorité des Parties III, présentent diverses données, par exemple les résultats obtenus, le volume de travail effectué et les services offerts. Toutefois, à cause de difficultés externes, il nous a été impossible, dans la plupart des cas, d'amener les ministères à présenter l'incidence et les résultats de leurs activités. Un parlementaire, député ou sénateur, s'intéresse toujours à l'incidence, à l'efficacité d'un programme. Une autre lacune du BPD est l'incapacité de ses auteurs d'y présenter avec précision le rapport coûts-extrants ou coûts-résultats. Certains ont tenté d'y établir une répartition des coûts, mais cela demeure une tentative, ne livrant pas le coût véritable des programmes.

Opinions : Pourriez-vous parler de votre participation au sein de l'Association des CGA?

David Rattray : Ce groupe m'a ouvert de nouveaux horizons et ma carrière en fut modifiée. J'avais donc une dette de gratitude envers l'Association. J'ai oeuvré au niveau local où j'ai été président d'une section. Je suis ensuite passé au niveau provincial où j'ai été membre de plusieurs comités. J'ai participé au «Program 90», c'est-à-dire à la restructuration complète du programme de formation des CGA au Canada. Depuis deux ans, je suis membre d'un comité de promotion des CGA, le *CGA Tactical Steering Committee*, qui étudie les moyens d'offrir aux CGA le droit de vérifier sans restriction les entités administratives du secteur public en Ontario.

J'aime à m'engager, à faire quelque chose pour mon milieu social. C'est pourquoi je me suis occupé de hockey, de soccer, de softball et du mouvement scout.

Opinions : Une dernière question. Après avoir vécu les changements que le Bureau a connus depuis que vous y êtes entré, quelle est, selon vous, la prochaine direction que ce dernier prendra au cours des années à venir?

David Rattray : Il y aura peut-être un léger changement de cap, mais pas beaucoup plus. Est-ce que le rapport actuel entre «comptables» et «employés autres que comptables» correspond au point d'équilibre recherché? Il est difficile de faire des prévisions sans savoir quels seront les domaines de compétence et les idées de celui qui prendra la relève de Ken Dye en 1991. La complexité de l'appareil gouvernemental s'accroît de plus en plus. Le concept des «déclarations de la direction», une fois mis à l'essai et approuvé, modifiera certainement la nature de la vérification. De même, le concept du RAPRM (régime d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministres) modifie les règles du jeu.

Opinions : Raymond Dubois a déjà dit qu'il fut une époque où certaines tâches, où certains postes, n'existaient pas ou n'étaient pas ce qu'ils sont aujourd'hui. Le Bureau du contrôleur général n'existait pas, les comités parlementaires n'étaient pas très puissants et les gestionnaires ne se sentaient pas investis de l'obligation de rendre compte de leur intendance des deniers publics. Croyez-vous que nous nous retirerons de certains secteurs où nous sommes intervenus parce qu'il y avait un vide à combler? Quel serait alors notre champ d'activité?

David Rattray : Je crois que cette affirmation est juste. Nous parlons d'utiliser davantage le travail de tierces personnes, notamment les travaux des évaluateurs, des vérificateurs internes et de groupes d'étude. La Loi demande aux sociétés d'État de se doter d'une fonction de vérification interne et nous confie un rôle actif dans le cas

du navire? Vous semblent-elles des années de consolidation des acquis antérieurs ou des années de modifications profondes?

David Rattray : Il s'agit là, à mon avis, d'années surtout consacrées à la consolidation des acquis. Au début, Ken Dye a bâti à partir de ce que M. Macdonell lui avait légué. Somme toute, il a ajouté stabilité et maturité au rythme accéléré de l'évolution des techniques de vérification de l'optimisation des ressources. Il nous a fallu nous débrouiller avec des concepts qui étaient encore passablement vagues à la fin des années soixante-dix. Toutefois, nous avons récemment consacré plus de temps à comprendre et à appliquer les concepts de l'optimisation des ressources. Les Objectifs 91 de Ken Dye décrivent un programme de consolidation et de stabilisation.

Opinions : Nous avons accru nos travaux de vérification des sociétés d'État par suite des modifications apportées à la Loi sur l'administration financière. Il y a eu également une importance nouvelle donnée, sinon à la vérification du respect des autorisations, à tout le moins à l'attestation des états financiers.

David Rattray : Cela donne une bonne idée des antécédents professionnels de Ken Dye qui avait une vaste expérience des travaux d'attestation et décrit bien l'engagement de ce dernier à renforcer les travaux d'attestation et les travaux de vérification du respect des textes réglementaires, lesquels avaient été relégués à l'arrière-plan pour céder la place pendant plusieurs années aux travaux de vérification de l'optimisation des ressources. Le vérificateur général a bien réussi à ramener notre compétence au niveau où nous désirions qu'elle soit. J'espère que le nouveau guide sur le respect des textes réglementaires ainsi que l'octroi des ressources requises nous permettront de retrouver un savoir-faire très poussé à ce chapitre.

Opinions : Intéressant. Les vérificateurs législatifs sont vraiment les seuls qui travaillent à la vérification du respect des textes réglementaires. Les bureaux de vérification sont les seuls endroits où il serait possible de former des gens compétents en ce domaine. Croyez-vous que quelque chose nous échappe parce qu'il nous faut, au Bureau, remettre sur rails ce volet de la vérification?

David Rattray : Bien sûr. Un exemple concret à ce sujet serait le chapitre du Rapport annuel consacré aux notes de vérification. Nous travaillons très fort chaque année pour présenter une douzaine de notes alors que, jusqu'à la fin des années 60, les rapports annuels présentaient une foule de cas liés au respect des textes réglementaires. Je crois que ces textes intéresseraient tous les vérificateurs. Il suffit de relire les rapports des années 50 et 60 pour constater que nous avions bien des choses à signaler.

Nous ne pouvons obtenir les résultats espérés parce que nous n'avons tout simplement pas le personnel qui possède la formation requise en vérification du respect des textes réglementaires. Nous avons insisté auprès des gens qui sont entrés au Bureau depuis 1975 pour qu'ils produisent plus de notes de vérification. Comme ils n'ont pas obtenu la formation voulue, ils ont de la difficulté à repérer ce qui pourrait faire l'objet d'une note. La publication du nouveau guide à ce chapitre permettra sans doute de corriger cette situation.

Mise au point des Parties III

Opinions : Au cours de votre séjour au Bureau du contrôleur général (BCG), vous avez fait partie d'une équipe chargée de mettre au point la Partie III du Budget principal des dépenses. Pourriez-vous nous expliquer quel était son mandat? Depuis ce temps, dans quelle direction les Parties III ont-elles évolué?

David Rattray : À mon arrivée au BCG en 1980, le projet démarrait. J'ai eu à travailler pour Len McGimpsey, alors adjoint au contrôleur général responsable des comptes publics et du Budget principal des dépenses (BPD). Nous formions une équipe centrale constituée de sept personnes qui travaillait au projet dont vous parlez. Nous avons examiné l'information que recevait le Parlement, notamment celle qui est présentée dans le BPD (le Livre bleu), rebaptisé Partie II du BPD. Ce document ne constituait pas un outil pratique pour rendre compte au Parlement des activités du gouvernement. Le Parlement ne possédait pas le type d'information requise sur le rendement ou sur les programmes. Tous les renseignements étaient des intrants. Il n'existait ni indicateurs de rendement, ni résultats, ni renseignements sur les dépenses effectuées dans le passé, lesquels auraient pu permettre des analyses des écarts ou une étude parlementaire fouillée de l'utilisation des deniers publics. Le Bureau, dans l'un de ses premiers chapitres sur l'information communiquée au Parlement, portait un jugement sévère sur le Budget principal des dépenses.

Au BCG, notre équipe a consacré beaucoup de temps à l'élaboration d'une série de modèles de ce que pourrait présenter le Budget principal des dépenses. Nous avons suggéré l'idée d'une présentation du BPD en trois volets : les Parties I, II et III, la Partie I étant un document général couvrant l'ensemble de l'administration fédérale, la Partie II énumérant les propositions à présenter au Parlement pour obtenir le vote des crédits demandés et la Partie III décrivant les activités et les programmes par ministère. Mon travail a porté sur la présentation des prévisions

mon adolescence dans les Cantons de l'Est du Québec. Le milieu francophone dans lequel j'ai vécu m'a aidé au Bureau à fournir certains services dans le cadre des cours de français et d'entrevues et lorsqu'il fallait communiquer avec des employés ou des clients francophones.

La capacité de s'exprimer en public constitue un autre outil fort utile. Le fait de remporter le prix «Kenny» a été l'un des grands moments de ma carrière d'orateur. L'art oratoire est une habileté que l'on accroît avec la pratique et que l'on perd si l'on cesse de l'exercer. Au fur et à mesure que progresse votre carrière, au Bureau ou ailleurs, vous devrez de plus en plus souvent prendre la parole en public. J'ai maintes fois donné des cours, pris la parole devant des équipes et donné des présentations afin de continuer à maîtriser cette habileté. La direction du Bureau exige de ses cadres intermédiaires et supérieurs qu'ils puissent s'adresser dans les deux langues officielles à un auditoire.

Opinions : Cela vous donne également au Bureau cette visibilité qui est si importante.

David Rattray : Oui, car les gens qui ne vous connaissent pas peuvent difficilement appuyer votre candidature lorsque vient le temps des promotions. Les administrateurs principaux du Bureau, lorsqu'ils examinent la candidature d'une personne à un poste de directeur, de directeur principal ou de VGA, se demandent si cette personne est techniquement compétente et si elle est capable de parler en public au nom du Bureau. Ces deux qualités sont indispensables pour quiconque désire devenir directeur principal, témoigner devant le Comité des comptes publics ou donner un exposé lors d'une grande conférence.

Autre conseil : il est important de pouvoir comprendre les gens. Une des qualités importantes d'un bon gestionnaire est la capacité d'apprécier le point de vue des autres et de rechercher au-delà des apparences, ce qu'il y a de mieux en chaque personne.



L'équipe de gestion de David Rattray (de g. à dr.): Tom Hopwood, directeur principal, David, Ross Buskard et David Brittain, directeurs principaux.

Opinions : On parle beaucoup de stress de nos jours. Vous êtes une personne très affairée - au Bureau, à l'extérieur du Bureau - vous êtes très dévoué auprès de votre famille et vous êtes en bonne forme physique. Auriez-vous quelques conseils à formuler?

David Rattray : J'ai tenté d'absorber mon stress en compartimentant mes activités. Je suis au Bureau à 7 h 30 et je travaille ardemment jusqu'à 18 heures. Je prends ensuite l'autobus et durant le trajet je lis un roman. Lorsque j'arrive à la maison, j'essaie d'éloigner le plus possible de mon esprit tout ce qui a trait au Bureau. Au Bureau, j'évite de m'engager dans des travaux personnels. Il est impossible de maîtriser votre stress si vous confondez travail et détente. J'essaie, en outre, de ne pas concentrer tout le stress sur ma seule personne. Je distribue le travail, et le stress qui l'accompagne, à ceux qui m'entourent.

J'essaie, de plus, de garder une forme physique raisonnable. Je joue au hockey, au soccer et, si mes jambes tiennent le coup, j'espère être en mesure de pratiquer ces sports encore pendant très longtemps. Ma femme Marion, mes deux fils Scott et Kevin, deux adolescents, et moi, en somme toute la famille, aimons jouer au golf. Marion et moi marchons environ trois milles au moins cinq jours par semaine. La musique et la lecture sont également d'excellents moyens de réduire le stress. Je prends chaque année les vingt jours de vacances auxquels j'ai droit. L'appui de la famille et d'amis proches sont des éléments essentiels de survie lorsque vous occupez un emploi qui génère du stress.

Opinions : Que pensez-vous de ces années où Ken Dye a été à la barre

ce qu'ils veulent vraiment faire. Il y a quelques années, nous les incitions à faire ce saut. Maintenant, compte tenu de la situation actuelle du marché du travail, nous semblons nous inquiéter un peu plus de nos besoins en personnel à court terme et nous nous efforçons davantage de conserver nos employés. Il nous faudrait miser un peu plus sur la possibilité que plusieurs d'entre eux reviendront au BVG, qu'ils posséderont une solide expérience de la vérification et qu'ils désireront faire en ce domaine une longue carrière.

J'ai investi beaucoup de temps dans plusieurs organisations. L'appui que m'accorde ma famille m'a également beaucoup aidé. Elle sait que j'ai une tâche à réaliser.

D'autres facteurs, à mon avis, ont également contribué à mon succès : j'ai toujours bien travaillé en équipe, je suis bilingue, je m'efforce de me tenir au courant de l'évolution de ma profession, je tente de garder mon sens de l'humour et j'aime toujours autant relever des défis.

Depuis quinze ans, nous avons eu à en relever d'intéressants. La direction du Bureau a toujours trouvé le moyen de m'offrir des affectations variées au Bureau ou à l'extérieur.

Opinions : Le risque vous plaît?

David Rattray : Oui. J'aime innover, contribuer à l'évolution de la comptabilité et de la vérification. J'ai participé à des projets et fait partie d'équipes qui ont connu de vifs succès. Le succès alimente votre désir de vous attaquer à des défis stimulants même si plusieurs d'entre eux présentent des risques.

Au cours de ces quinze années, il m'est arrivé plus d'une fois d'avoir des papillons dans l'estomac en songeant aux projets que j'avais accepté de mener à bon port ou auxquels j'avais accepté de participer.

Lorsque je suis passé au rang de directeur principal, l'on m'a confié la responsabilité des vérifications portant sur la Défense nationale, un défi qui semblait insurmontable. La vérification intégrée était alors un domaine tout nouveau. J'aurais fort bien pu me dire que c'était trop demander à un novice. J'ai foncé malgré tout. Le succès de notre équipe nous a donné confiance, à moi et aux autres membres de cette équipe. J'ai toujours accepté de relever des défis afin de compenser mon manque de confiance. Le succès obtenu a accru ma confiance.

J'estime, malgré tout, que j'ai encore cette attitude, que je manque encore trop souvent de confiance, et c'est pourquoi je n'hésite pas à me dépasser pour surmonter ce sentiment.

Opinions : L'appétit vient en mangeant, n'est-ce pas?

David Rattray : Les gens doivent accepter avec empressement les affectations qu'on leur confie et aller au-delà des limites qu'ils croient être les leurs. Plusieurs défis m'ont semblé, comme individu, difficiles à relever. Le travail d'équipe me permettait de surmonter les difficultés. Les jeunes vérificateurs ne devraient pas se sentir obligés d'affronter seuls défis et difficultés. Ils devraient s'efforcer de repérer les personnes qui seront en mesure de les aider à accroître leur compétence.

Nous devons faire davantage confiance aux jeunes du Bureau et exiger plus d'eux. Plusieurs d'entre eux, par leurs efforts et leur succès, nous ont très agréablement surpris. Je pense entre autres, à la Conférence des jeunes professionnels à laquelle j'ai assisté dernièrement. Il faut fournir aux jeunes vérificateurs des défis plus intéressants mais ces derniers ne devraient pas attendre que la haute direction leur présente les défis à relever. Ils devraient prendre l'initiative et rechercher ce qui pourrait améliorer la vérification et avantager le Bureau. Ce ne sont pas les cellules grises qui nous manquent au Bureau.

L'esprit d'équipe

Opinions : Le travail d'équipe est pour vous quelque chose d'important. Il semble que les gens, dans plusieurs secteurs du Bureau, préfèrent le travail individuel. Qu'en pensez-vous?

David Rattray : J'aime, quand je dirige une équipe, voir les autres donner ce qu'ils ont de meilleur Le produit du travail des équipes que j'ai dirigées a toujours été supérieur à ce qu'une personne seule aurait pu produire.

Cette façon de faire m'a été avantageuse au plan professionnel et elle l'a également été pour les autres membres de mes équipes.

Opinions : Croyez-vous que d'autres cadres du Bureau préconisent le travail en équipe?

David Rattray : Je le crois. Dans une équipe, les gens doivent travailler ensemble pendant un long moment non seulement afin de se connaître mais également afin d'établir un climat de travail fondé sur la confiance réciproque. Certaines équipes ont plus de succès que d'autres parce que leurs directeurs excellent dans les relations interpersonnelles, et que la confiance régnant, ils ont permis aux individus de relever des défis et d'innover.

Facteurs de succès

Opinions : Est-ce que certains facteurs qui ont contribué au succès de votre carrière pourraient également aider nos jeunes vérificateurs?

David Rattray : Le fait d'être bilingue m'a bien aidé. J'ai passé

Promotion

Portrait d'un nouveau VGA : David Rattray

Entré au Bureau comme stagiaire il y a quinze ans, David Rattray a été nommé vérificateur général adjoint cet automne. À ce titre, il a charge de la vérification des ministères de la Défense et de la Justice, de la Gendarmerie royale du Canada et des grands travaux d'immobilisations.

David a travaillé dans presque tous les secteurs d'intervention du Bureau : vérification des comptes publics, des sociétés d'État et de l'optimisation des ressources, perfectionnement, élaboration des méthodes, missions auprès d'organismes internationaux, examens spéciaux. De plus, il a organisé la Conférence des directeurs et des gestionnaires et il a participé au groupe d'étude sur les connaissances et les habiletés requises des vérificateurs. Dans le cadre d'une affectation, il a passé deux ans au Bureau du contrôleur général où il a été membre de l'équipe chargée de la mise au point de la Partie III du Budget principal des dépenses (BPD). Dave est membre actif de l'association des CGA et de l'Institut de la gestion financière (IGF).

Au cours de cette entrevue, les directeurs principaux des Rapports et des Communications, Desmond Kimmitt et John Zegers, retracent les diverses étapes de sa carrière et



lui demandent de commenter l'évolution qui s'est faite dans le domaine de la vérification.

Opinions : Vous êtes l'une des deux personnes au Bureau qui, entrées comme stagiaires, ont gravi les échelons hiérarchiques jusqu'au niveau de vérificateur général adjoint (VGA). Quels sont, selon vous, les principaux facteurs qui expliquent l'évolution intéressante de votre carrière?

David Rattray : Ce qui m'a avantagé, c'est d'avoir pu acquérir un bon bagage d'expérience avant d'entrer au Bureau. Pendant les dix années qui ont précédé, j'ai exploré d'autres domaines. Mes débuts, je les ai faits dans le domaine de la comptabilité et de la vérification dans le secteur privé. Je me demandais s'il n'existait pas un autre domaine que je préférerais. Ma situation était semblable à celle de plusieurs des jeunes du Bureau à leur sortie de l'université. Mais, dans mon cas, c'est une étape que j'ai franchie avant d'entrer au Bureau. J'ai été, également, contrôleur dans une entreprise industrielle. J'ai enseigné au niveau universitaire. J'ai même songé à un certain moment à me lancer en théologie. J'ai étudié pour devenir pasteur de l'Église presbytérienne. Ajoutez à cela les emplois occupés pendant les étés où j'ai étudié à l'université - peintre en bâtiment, aide-plombier, travail dans l'entreprise de mon père, travail auprès d'un cabinet d'experts-comptables - tout cela m'a permis d'entrer au Bureau avec un riche bagage d'expérience.

À 20 ans, après avoir terminé mes études en commerce à l'université Concordia, j'avais déjà exploré plusieurs secteurs de travail. En joignant le Bureau du vérificateur général, je revenais donc à la vérification. Le milieu était alors très emballant; le Bureau, dirigé par un nouveau vérificateur général, explorait toutes les possibilités que pouvait offrir la vérification. Je me suis inscrit au programme de formation des CGA, puisqu'il me fallait un titre professionnel pour gravir les échelons dans le domaine de la vérification. L'expérience acquise, une fois que j'ai eu décroché mon titre de CGA, m'a sûrement bien servi au cours des années subséquentes. Aux plus jeunes, je dirai que nous aimerions, bien sûr, les garder avec nous en vérification, mais qu'il y aurait peut-être avantage pour eux à explorer d'autres domaines afin qu'ils aient la certitude que la vérification, c'est







Le vérificateur général Ken Dye prononce un discours devant l'International Consortium on Government Financial Management.

alors que telle autre ne l'est pas. Tous les programmes, y compris l'intérêt sur la dette publique, coûtent de l'argent, ou font partie des calculs reliés au déficit.

Et pourtant, il semble qu'il existe une logique implacable pour le financement de dépenses structurelles et de dépenses d'investissement à partir d'emprunts, lorsqu'il est nécessaire ou profitable de le faire. À condition bien entendu que l'on ait l'intention de rembourser cette dette grâce à la croissance économique ultérieure. Mais cette situation soulève également toute une série de questions qui demandent réponse comme : Où commence l'investissement? Faut-il investir dans les ressources humaines? Les enjeux deviennent de plus en plus importants à mesure que la partie des paiements de transfert dans les budgets du gouvernement central continue d'augmenter. De quelle façon devons-nous procéder pour faire en sorte que tous les gestionnaires de programmes travaillent ensemble en vue d'exercer un contrôle sur la dette publique? On pourrait notamment adopter des règlements exigeant que chaque programme nouveau ou existant donne un bon rendement, celui-ci étant établi en fonction des coûts.

Je continuerai de surveiller cette question de près et de communiquer mes préoccupations au Parlement.

Ce mouvement de capital fait que le Canada ... voit son économie et son programme d'emprunt associés à tous les autres pays

Depuis longtemps, le Canada emprunte beaucoup à l'étranger, notamment auprès de la France et de la Grande-Bretagne, alors qu'il n'était qu'une colonie, à l'aube de son indépendance; plus tard, auprès des États-Unis et, de nos jours, auprès de tous les pays du monde. Ce mouvement de capital fait en sorte que, directement ou indirectement, le Canada voit son économie et son programme d'emprunt associés à tous les autres pays représentés ici ce soir, à des degrés différents, bien entendu.

À mesure que des citoyens d'autres pays continuent de détenir des montants de plus en plus élevés de la dette publique du Canada, et que les Canadiens achètent des instruments de dette d'autres pays, nous nous rapprochons. Nous devons en apprendre davantage les uns sur les autres. Nous devons nous fier à notre expertise mutuelle.

Laissez-moi vous assurer que mon Bureau se fait un plaisir de partager son expérience avec des experts de toutes les disciplines et de tous les pays, de sorte que tous nos concitoyens peuvent aspirer à une utilisation plus judicieuse et plus efficiente de ressources financières qui se font de plus en plus rares. De même, nous espérons tirer profit de votre expérience dans ce domaine ainsi que dans des domaines connexes.

renseignements à ce sujet étaient publiés et interprétés régulièrement. Ainsi, les législateurs pourraient mieux cerner ses répercussions sur les opérations gouvernementales et sur la situation financière du pays.

Dans mon Rapport de 1987, je suggérais au Parlement d'établir une distinction entre la composante «conjoncturelle» du déficit annuel et le montant brut. Cette façon de procéder permettrait aux législateurs de prendre conscience de la nature des mesures fiscales requises pour maintenir la demande en matière d'immeubles, d'équipement et de fonds de terre. La composante «conjoncturelle» du déficit est établie en fonction de l'orientation politique à long terme.

Aucun indicateur au sujet des composantes clés

Mon mandat ne consiste pas à mettre en doute la politique structurelle du gouvernement. À un moment donné, on pourrait procéder à un examen, afin de déterminer l'efficience et l'efficacité des programmes structurels. Mais nous n'en sommes pas là. Ce n'est pas au vérificateur législatif de commenter l'orientation économique. D'ailleurs, mon mandat serait sûrement abrégé si j'osais m'ingérer dans les affaires du gouvernement. J'estime cependant que les vérificateurs sont en mesure de fournir de précieux conseils aux législateurs. Le vérificateur législatif doit veiller à ce que les décideurs disposent de renseignements fiables, en quantité suffisante, pour pouvoir prendre des décisions mûries et rendre des comptes aux contribuables. En rehaussant la qualité des renseignements fournis aux parlementaires au sujet du déficit, on les aiderait à comprendre dans quelle mesure ils exercent, ou n'exercent pas, un contrôle sur le déficit, pour une période donnée.

Dans mon Rapport de 1987, j'abordais la question du déficit «structurel» persistant, c'est-à-dire l'estimation de l'excédent des dépenses sur les recettes du fédéral qui existerait s'il y avait plein emploi ou situation d'emploi normal. Dans le contexte canadien, lorsqu'on fait abstraction de l'élément conjoncturel, le déficit structurel semble moins menaçant. Mais c'est là une situation qui peut induire en erreur.

Le temps ainsi que l'étendue du contrôle exercé par le Parlement sont plutôt restreints. Certains programmes sont «discrétionnaires», c'est-à-dire qu'ils sont subventionnés par le biais de crédits annuels explicites. Toutefois, la plupart des programmes découlent de lois et ne peuvent être modifiés qu'après quelques années, sauf dans de rares exceptions.

De plus, la plus importante composante du déficit structurel est le montant net de l'intérêt sur la dette publique; le gouvernement s'engage à payer de l'intérêt (ou l'équivalent) lorsque la dette est émise. Le Parlement ne peut pas revenir sur sa parole dans le cas du remboursement du capital ou des intérêts. Cependant, il peut approuver d'autres prêts en vue de refinancer le capital et, ce qui est encore plus important, pour payer les intérêts.

Il devient de plus en plus difficile de contrôler le budget total canadien et d'autant plus, le déficit

En bref, il devient de plus en plus difficile de contrôler le budget total du gouvernement canadien, à plus forte raison, le déficit. En conséquence, les stratégies en matière de réduction des dépenses concernent principalement le déficit structurel. Les autres solutions consistent à augmenter les impôts et autres recettes ou à augmenter indéfiniment la dette publique.

Comme vous avez pu le constater, je n'ai pas suggéré de chiffrer la dette en argent, en encourageant ou en permettant une hausse de l'inflation. Mais cette suggestion s'applique dans le cas d'une augmentation indéfinie de la dette. Dans de nombreux pays, les citoyens ont gardé en mémoire les périodes de grande inflation et ses répercussions néfastes sur l'économie. Pourtant, les autorités financières et le gouvernement du Canada sont extrêmement prudents en ce qui a trait à l'inflation.

J'ai brossé un tableau plutôt sombre de la situation. Même si le gouvernement suivait mes recommandations et procédait à une analyse plus régulière des déficits, de l'augmentation de la dette et des frais d'intérêt, la marge de manoeuvre dont dispose le Parlement pour mettre en place des contrôles rigoureux en matière de finances semble plutôt restreinte.

Nul n'a jamais dit que la tâche serait facile. L'amélioration des renseignements et de l'analyse ne sert qu'à mettre les problèmes en évidence; elle ne les règle pas. Mais il vaut mieux trop se préoccuper d'une situation que trop peu.

Vous comprendrez que je ne peux pas me permettre d'en dire trop long sur le bien-fondé de la politique macro-économique, qu'elle soit de nature financière, monétaire ou réglementaire. Je pourrais évidemment encourager les efforts déployés pour accroître l'efficience du processus parlementaire, en ce sens que les dépenses seraient toujours examinées en fonction de leur incidence sur le déficit.

Dans un contexte où nous éviterions généralement d'associer des dépenses précises avec des recettes compensatoires précises, on ne peut pas dire que telle ou telle dépense est financée par le biais d'une dette,

marché sur lequel il se fonde pour assurer sa dette. Il doit donc prendre des mesures appropriées. Les politiques et priorités se recoupent, notamment en ce qui concerne les opérations relatives à la politique monétaire, à la politique fiscale et aux règlements du marché.

Je suis néanmoins heureux de signaler que nous avons réussi à mieux comprendre le programme d'emprunt du gouvernement central et que, dès lors, nous serons en mesure de mieux informer le Parlement qui, à son tour, exercera un contrôle plus rigoureux.

Il n'existe pas, à ma connaissance, d'autres pays qui vérifient le programme d'emprunt de leur gouvernement central. C'est pourquoi nous avons été contraints d'adapter des critères de différentes sources et disciplines. Nous avons examiné les procédés de planification et d'exploitation, ainsi que les systèmes en place pour répondre aux besoins de trésorerie du gouvernement et pour contrôler les soldes de trésorerie. Nous avons examiné dans quelle mesure le programme d'emprunt était assujetti à une évaluation de l'efficacité et nous avons examiné la pertinence des renseignements fournis au Parlement.

La gestion de la dette publique est vérifiable

Nous savons au Canada qu'il est possible de vérifier la gestion de la dette publique. Il est cependant plus difficile de gérer nos affaires de façon telle que l'on puisse éviter ou réduire ces dettes. Pour bien évaluer le problème, il faut comprendre en quoi consiste le déficit.

Les répercussions des déficits budgétaires

J'ai signalé au Parlement du Canada que les répercussions du déficit et de la dette devaient être connues et comprises des législateurs et du grand public en général. Comme je l'ai déjà dit, cette question concerne tous les pays même si les données relatives aux déficits, à la dette accumulée et aux intérêts sur la dette publique varient considérablement d'un pays à l'autre et au fil des ans.

Sachez que durant les années 80, le déficit annuel du Canada était supérieur au produit national brut, contrairement aux autres pays du groupe des sept, à l'exception de l'Italie. (Les pays du groupe des sept comprennent les États-Unis, le Japon, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, l'Italie et le Canada.)

Je sais pertinemment que certains pays ont une dette publique plus élevée que le Canada, alors que d'autres ont une dette moins élevée. Or, si votre pays bénéficiait de surplus budgétaires et que sa dette publique était à la baisse, je vous envierais.

La dette croît plus vite que la richesse

Avant de vous enorgueillir du bon rendement de votre pays, laissez-moi vous dire qu'aucun pays du groupe des sept n'a connu un surplus budgétaire entre 1980 et 1987. Il en est ainsi pour tous les paliers de gouvernement réunis, ce qui constitue la meilleure base de comparaison. Il en est ainsi pour le gouvernement central de ces pays, pris isolément.

Ainsi donc, chacun d'entre nous devrait s'intéresser à la question du contrôle et de la gestion de la dette dans le cas du programme d'emprunt du gouvernement central. Cependant, il ne faudrait pas conclure que les dettes et déficits sont des choses dangereuses qu'il faut éviter à tout prix.

N'oublions pas que la plupart de nos pays paient maintenant l'intérêt d'une dette qui s'est accumulée en grande partie pour faire face à une récession économique et aux problèmes qu'elle a engendrés. Il serait irréaliste et injuste de vouloir retirer le «filet» tendu pour protéger les citoyens. Les récessions surviennent à des intervalles différents et elles ont des répercussions plus ou moins néfastes selon le pays. Il faut donc faire preuve de discernement lorsque l'on compare la taille et les causes des déficits.

Comprendre le déficit

Cela m'inquiète de savoir que les législateurs ne sont pas suffisamment familiers avec les composantes des déficits annuels. Je m'intéresse à cette question parce que je suis appelé à vérifier le déficit déclaré chaque année par le gouvernement. Cependant, je ne comprends pas parfaitement les causes fondamentales du déficit, ni ses répercussions.

J'ai donc demandé à quelques économistes de m'aider à étudier la question. Notre collaboration m'a convaincu que le déficit, tel qu'il est généralement présenté, masque toute une gamme de renseignements qui ont trait à la situation financière et au rendement du gouvernement.

Nos législateurs sont insuffisamment informés

En examinant de plus près le déficit fédéral au Canada, par exemple, je me suis rendu compte qu'aucun indicateur courant n'était publié régulièrement au sujet des principales composantes de ce déficit. J'ai donc signalé au Parlement de mon pays qu'il serait plus facile de comprendre la question du déficit si des

Résumé d'un discours

Le contrôle et la gestion de la dette publique au Canada

Le vérificateur général Kenneth Dye a prononcé une allocution lors de la réunion du International Consortium on Governmental Financial Management, *qui a eu lieu à Cambridge, en Angleterre, le 16 septembre 1988. Il a parlé d'un problème commun à nombre de pays, soit les déficits accusés par les gouvernements et la dette qui en résulte. Il a aussi parlé de l'expérience du BVG en ce qui a trait à la vérification de la gestion de la dette publique au Canada.*

En tant que vérificateur législatif, je suis sensibilisé aux répercussions des déficits et de la dette sur le plan politique ainsi qu'à la nature controversée de ces questions. Cependant, je crois sincèrement que le vérificateur a un rôle à jouer lorsque vient le temps de vérifier le processus de gestion de la dette et d'informer les législateurs du montant de la dette de son pays.

Les questions du déficit et de la dette sont cruciales, tant dans les pays industrialisés que dans les pays en voie de développement. Le Canada consacre actuellement près de 25 p. 100 de ses dépenses au service de la dette publique. Ce pourcentage augmente en fonction de deux facteurs : le montant élevé de la dette, qui croît chaque année depuis 20 ans en raison du déficit budgétaire, et les taux d'intérêt élevés.

Au cours des deux dernières années, le Canada a réussi à réduire son déficit, grâce à une croissance économique constante et aux restrictions imposées en ce qui concerne l'augmentation des fonds consacrés aux programmes de dépenses discrétionnaires.

Cependant, le déficit du Canada reste extrêmement élevé. Le montant brut de l'intérêt sur la dette publique augmente plus rapidement que le produit national brut. L'intérêt sur la dette publique est devenu, à lui seul, le facteur clé du déficit du Canada. L'intérêt brut sur la dette publique dépasse maintenant le déficit annuel. Les frais d'intérêt sont en train d'éliminer d'autres programmes de dépenses. Ce qui est peut-être plus inquiétant encore, c'est que les frais d'intérêt risquent d'empêcher les gouvernements centraux de faire face, rapidement et efficacement, à un éventuel ralentissement des activités commerciales.

L'intérêt brut sur la dette publique dépasse le déficit annuel

Comme vous pouvez le constater, le Parlement et le vérificateur général du Canada ont raison de se préoccuper du contrôle de la dette publique et de la gestion du programme d'emprunt du gouvernement, résultat de cette dette.

La vérification de la gestion de la dette publique

Dans mon Rapport de 1987 présenté au Parlement du Canada, j'avais promis que mon Bureau examinerait l'aspect pragmatique de la gestion de la dette, sans se soucier des questions d'ordre politique. En conséquence, mon Rapport de cette année abordera la question de la gestion du programme d'emprunt du gouvernement central.

Lorsque l'on constate le montant élevé de la dette non échue au Canada, ainsi que dans les autres pays, on se rend compte qu'une réduction du taux d'intérêt, même minime, permet d'économiser des sommes considérables.

Il est donc possible d'épargner. Les experts financiers pourraient sûrement nous fournir de précieux conseils à ce sujet. Pourtant, le gouvernement central, du moins au Canada, ne procède pas à une analyse détaillée de l'économie et de l'efficience de la gestion du programme d'emprunt.

Une question de discernement

Lorsque nous avons commencé à examiner la question de la gestion financière, nous nous sommes rendu compte que les décisions des gestionnaires étaient fondées sur ce qu'on appelle communément le «discernement». On nous a fait remarquer que le système financier était très complexe, et que de nombreux facteurs entraient en ligne de compte. Aucune norme ni aucun critère précis ne permettent d'orienter les opérations, de rendre des jugements ni de prendre des décisions, de déterminer si une dette est justifiée ou si elle comporte les instruments adéquats ou si elle adopte l'approche de commercialisation voulue.

Mais il y a plus; en effet, à mesure que la dette prend de l'importance sur les marchés financiers, toutes les décisions relatives à l'augmentation des besoins de trésorerie du gouvernement doivent tenir compte de questions autres que la réduction des coûts.

Il est évident que le gouvernement central a la cote de crédit la plus élevée parmi les emprunteurs de son pays, principalement parce qu'il possède un pouvoir d'imposition. Mais il ne peut pas obliger les épargnants à lui prêter de l'argent.

D'ailleurs, le gouvernement central doit éviter de déséquilibrer le



Un banquet à Yang Ma Dao, de g. à dr. : M. Wong, Roger Simpson, J.-P. Gobeil, M. Chu, Alan Beaton, M. Cui, Vinod Sahgal, Qiao Yong, Piyale Nukhet et Yves Gauthier.

Nous décidons de former deux groupes d'étudiants, le premier relevant de Yves et de Vinod, et le deuxième, de Jean-Pierre et de moi-même. Nukhet, un contractuel représentant la Compagnie de la Baie d'Hudson, offre son aide aux deux groupes.

Le premier jour de la formation débute par un petit déjeuner chinois comptant une dizaine de plats, y compris des oeufs et du thé. Au cours de la première séance, nous avons travaillé conjointement. J'ai ouvert la séance, après quoi nous sommes passés directement au programme.

Après une pause-thé, Jean-Pierre et moi avons animé les séances à tour de rôle, sauf lorsque la continuité était essentielle. Yves et Vinod ont procédé de la même façon dans leur groupe.

Les participants posaient très peu de questions au début. Nous avons appris par la suite que les Chinois sont habitués à des cours magistraux d'une durée pouvant aller jusqu'à trois heures, sans interruption. Nous avons donc renseigné les participants sur les méthodes de formation employées au Canada et nous les avons encouragés à participer activement. Plus tard, nous avons organisé des mises en situation, tout à fait inconnues de la part des Chinois. Ils ont vite pris goût à ce type de cours.

Dans l'ensemble, nous avons été très satisfaits du premier jour de classe.

Durant notre séjour à Yang Ma Dao, nous avions des cours le matin et l'après-midi. Notre pause-repas était de deux heures et demie et nos soirées tranquilles étaient consacrées principalement à la préparation des cours du lendemain. Nous avons appris à bien connaître nos trois interprètes : Qiao Yong, Bian Lin et Li Da Qing. Chacun d'entre eux avait déjà passé une année à Ottawa et avait pu se familiariser avec la mentalité canadienne.

Peu à peu, les étudiants se sont mis à participer davantage en classe. Nous les encouragions en posant des questions précises à certains étudiants. Jean-Pierre avait trouvé une façon originale d'attirer l'attention. Il se promenait dans les allées et, lorsqu'il posait une question, il mettait sa main sur l'épaule d'un étudiant. Les participants ont réagi favorablement aux mises en situation au sein du Comité consultatif de vérification et, par la suite, des comités de gestion.

Vers la fin du cours, nous avons eu des discussions très intéressantes au sujet de la façon d'appliquer la vérification intégrée en Chine. Certains étudiants voyaient ce type de vérification comme une solution intéressante, mais inapplicable dans leur pays. D'autres considéraient que, avec le changement des mentalités en matière de gestion, la vérification intégrée pouvait être utile mais devrait être adaptée à leurs besoins précis. De nombreux étudiants ont fait remarquer que les styles de gestion étaient très différents au sein de leur bureau national de vérification et dans leurs sociétés d'État

Depuis mon retour au pays, on m'a posé nombre de questions au sujet de mon expérience. On me demande surtout si j'accepterais de la répéter. Je dois dire que ce fut une expérience inoubliable, que j'ai partagée avec d'excellents compagnons, et au cours de laquelle je me suis fait de nouveaux amis. Ce fut un défi stimulant que d'aider des gens intéressés à acquérir de nouvelles connaissances. Je vous encourage fortement à vivre une telle expérience si vous en avez l'occasion. Ne tenez aucun compte des petits problèmes et divergences, ils sont peu importants si vous avez un bon sens de l'humour.

La formation en Chine

Séjour en Chine

par Roger Simpson

Roger Simpson a récemment passé un mois en Chine pour y donner des cours de formation. Comme l'espace manque, nous ne pouvons pas imprimer son compte rendu en entier, avec ses anecdotes sur ses déplacements et ses excursions aux palais d'été et d'hiver, au musée militaire, au zoo, et à la Grande muraille. Nous invitons les lecteurs à partager le récit de cette expérience unique dans le domaine de la formation.

Au début de 1988, Murdo MacSween me demande si j'accepterais de me rendre en Chine, pour le compte de la Direction du perfectionnement et et des méthodes professionnelles, dans le but de donner un cours sur la vérification intégrée. Comme il s'agit là d'un rêve secret, j'accepte. Au cours des mois qui suivent, je dois me soumettre, avec quelques collègues (Alan Beaton, Vinod Saghal, Jean-Pierre Gobeil et Yves Gauthier) à une série de séances d'information, d'examens médicaux et de vaccins.

Arrivée à Pékin

Nos guides installent passagers et bagages dans une de ces camionnettes Toyota omniprésentes, puis nous partons en direction de l'hôtel *Friendship*. Nous sommes franchement heureux d'arriver enfin à destination, après une journée harassante.



M. Wong, M. Cui et Roger Simpson dégustent de la pastèque lors d'une pause.

À prime abord, la ville de Pékin me laisse perplexe. La route est droite et bordée d'arbres, de terres arables et de petits villages qui surgissent à intervalles réguliers. Il y a des gens partout, des cyclistes, des gens assis tranquillement en train de manger de la pastèque, ou simplement en train de marcher. Lorsque nous arrivons à proximité, la ville de Pékin nous apparaît dans toute sa splendeur, les tours d'habitation se mêlant aux vieilles maisons ou granges.

Durant mon séjour en Chine, j'ai essayé de comprendre le code de la route, mais en vain. Pékin compte à elle seule 10 millions d'habitants et 7 millions de cyclistes. Ses rues sont grouillantes d'activités.

M. Ma est le directeur de la formation du service de vérification de la République populaire de Chine, situé dans un vieil immeuble qui compte également des logements et des restaurants pour certains des employés. Après un léger déjeuner d'une vingtaine de plats, M. Ma nous fait visiter le Service de formation ainsi que le studio d'enregistrement des bandes vidéo destinées à la formation, matériel fourni par le Canada. Nous repartons avec l'impression de nous être fait de nouveaux amis.

En route vers Yang Ma Dao

Il faut environ une heure et demie pour se rendre à Yang Ma Dao, à partir de l'aéroport de Yentai, dans ce beau pays où chaque pouce carré de terre arable est mis à profit. Cependant, un accident majeur de la circulation nous ralentit considérablement. À un moment donné, nous nous arrêtons à proximité de paysans qui vendent de la pastèque en bordure de la route. Spontanément, nous descendons de voiture pour en acheter.

Je n'ai pas enseigné lors de ma première journée complète à Yang Ma Dao puisque Alan Beaton terminait le cours précédent. Nous organisons une rencontre avec les étudiants. À l'heure dite, nous rencontrons environ 60 étudiants dont l'âge varie entre 23 et 52 ans. Parmi eux, on retrouve des vérificateurs des divers bureaux provinciaux de vérification, d'une ou deux villes environnantes, ainsi qu'une poignée de professeurs de comptabilité et de vérification.

questions importantes et de tenir compte du calendrier de travail de nos vérificateurs. Nous assurons parfois une formation en cours d'emploi axée sur les équipes, où les formateurs aident les vérificateurs à régler des problèmes concrets. Nous essayons de faire en sorte que la formation serve uniquement à respecter les besoins en formation et non pas à régler d'autres problèmes. En bref, nous essayons d'obtenir un rendement maximal.

Malgré tout, nous sommes loin d'avoir trouvé la formule magique. Au moment où la haute direction examine le plan triennal dont j'ai parlé au début de mon allocution, nous faisons face à des questions complexes et à des décisions pénibles. Ainsi, nous devons trouver le moyen de rendre nos programmes de formation encore plus efficaces. Nos vérificateurs ne peuvent tout simplement pas consacrer autant de temps que nous avions prévu initialement à la formation, car ils doivent élaborer de nouvelles méthodes et s'initier à de nouvelles technologies.

Nous devons tenir compte de l'incidence d'une spécialisation accrue chez nos employés, voir à ce que nos cours aient une base conceptuelle appropriée. Il nous faut insister sur les résultats plutôt que sur le processus.

J'espère que le récit de notre expérience saura vous être utile, bien que dans la plupart des cas, vos activités de formation diffèrent des nôtres, de par leur nature et leur importance. Tout ce que je peux dire, c'est que la cause que je défends depuis 1975 continue de me fasciner et de représenter un défi. Je me considère chanceux de pouvoir compter sur l'appui de Ken Dye pour offrir aux employés du Bureau des programmes de formation et de perfectionnement qui contribuent à rendre le travail stimulant.



Michel Garneau

Michel Garneau, gestionnaire au BVG, a été élu président du Comité des comptables agréés de l'Outaouais pour l'exercice 1988-1989. L'année dernière, il avait assuré la vice-présidence de ce comité dont l'aile québécoise compte 500 membres.

Créé en 1979, ce regroupement oeuvre au perfectionnement professionnel et organise cours de formation et repas-conférences. Depuis deux ans, le comité a mis sur pied un volet communautaire. La profession comptable concrétisait ainsi son engagement auprès de la communauté outaouaise. Le comité offre des conseils fiscaux aux personnes à faible revenu. Dans le cadre de la Semaine nationale de l'entreprise, il a tenu un colloque sur l'informatisation des entreprises. De plus, il a participé à maints projets en vue de promouvoir l'esprit d'entreprise, de concert avec le Ministère de l'industrie, du commerce et de la technologie, et la Fondation de l'entrepreneurship de l'Outaouais.

Michel nous déclare : «J'aimerais conserver la même orientation vis-à-vis la communauté outaouaise et le milieu étudiant. Mais je veux aussi favoriser davantage le perfectionnement professionnel en région grâce à des conférences sur des questions d'actualité et à des liens avec l'Association québécoise de la planification fiscale. Pour y parvenir, je compte sur l'aide de Christian Asselin, le directeur du développement professionnel auprès du comité.»

Depuis son entrée au Bureau en 1980, Michel s'est vu confier la vérification d'attestation de plusieurs organismes culturels tels le Conseil des arts, la Corporation du Centre national des arts et les Musées nationaux. Il a également participé à des vérifications d'optimisation des ressources, notamment celle du Compte d'assurance-chômage.

expérimentales de l'optimisation des ressources. En bref, la consignation par écrit des discussions a donné lieu à l'élaboration d'un programme de formation, d'un manuel et d'une série de guides de vérification.

À l'extérieur du Bureau, nous avions formé une association de vérificateurs législatifs du Canada, dans le but d'échanger des renseignements et de la formation. Vint ensuite la Fondation canadienne pour la vérification intégrée, pour laquelle les mêmes buts ont toujours constitué une partie importante des programmes canadiens et internationaux. Quant au programme des boursiers en vérification de la Fondation, il a déjà accueilli cinquante vérificateurs de niveaux supérieurs, originaires de pays en voie de développement. Les boursiers sont intégrés à nos équipes de vérification, pour une période d'un an, le plus souvent en vue de se familiariser avec la vérification de l'optimisation des ressources. Le Bureau offre également une aide de formation directe mais limitée à des pays comme le Kenya, Sainte-Lucie et Chypre. Nous participons actuellement à un projet de formation et de recherche, conjointement avec le Bureau national de vérification de la République populaire de Chine. Enfin, nous sommes responsables du Programme de formation et de perfectionnement de l'IDI, mis sur pied en 1986, à la demande de Ken Dye.

L'IDI est un programme de l'INTOSAI (Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques), auquel participent cent-cinquante pays. Son secrétariat est actuellement relié au BVG. Ken Dye en est le président et j'en suis le vice-président. L'IDI vise à promouvoir l'évolution de la comptabilité et de la vérification des finances publiques, par le biais d'échanges d'information et de programmes de formation. L'IDI prévoit le partage de ressources humaines, théoriques et méthodologiques. Depuis sa création, à la fin de 1986, l'IDI a publié un répertoire international des programmes de formation en vérification, et organisé une douzaine de séminaires dans divers pays.

Partager notre expertise

Nous considérons tous ces programmes d'aide extérieure comme des possibilités de perfectionnement pour nos employés qui sont responsables de vérifications internationales, comme dans le cas de l'Agence canadienne de développement international et les Affaires extérieures.

Lorsqu'il est question de formation de nos jours, tous semblent partager les mêmes préoccupations. Il s'agit :

- des problèmes que posent la définition des besoins essentiels dans des situations de plus en plus complexes ainsi que l'évaluation pertinente des programmes de formation;
- de la nécessité accrue de programmes sur mesure;
- de l'augmentation constante des coûts de formation et de la nécessité de rationaliser dans un contexte de restrictions budgétaires;
- de la pénurie de personnes-ressources compétentes;
- de la nécessité de concevoir un processus efficace d'élaboration de programmes de formation qui soit conforme aux besoins de l'organisation visée.

Le BVG s'est penché sur ces questions. Nous offrons un programme de formation tant au personnel de soutien qu'au personnel de vérification. Nous assurons quatre mille jours de formation par année avec un effectif de vingt-huit personnes, dont la moitié sont des employés de soutien. La plupart de nos vérificateurs à temps plein s'acquittent par rotation de tâches d'enseignement. D'autres participent à nos activités à temps partiel, comme membres de comités, concepteurs de cours ou instructeurs. Le budget du perfectionnement représente à peine plus de 5 p. 100 du budget total du Bureau en ce qui concerne les décaissements, et un peu plus de 8 p. 100 pour ce qui est des coûts globaux.

Au cours des treize dernières années, nous n'avons effectué que trois sondages sur les besoins du Bureau. La définition des besoins en formation est un processus permanent que nous revoyons par le biais de comités d'utilisateurs de cours et de programmes de formation, d'évaluations de cours, de consultations permanentes avec les gestionnaires et utilisateurs, et par la participation des vérificateurs en tant que personnes-ressources. Nous contrôlons et évaluons nos programmes de la même façon, sur une base régulière. Bien qu'il semble moins rigoureux qu'un processus de sondages et d'évaluations officielles, ce processus est, à mon avis, beaucoup plus efficace.

Des programmes pratiques reliés à la tâche

Nous avons constaté que les vérificateurs appréciaient des programmes de formation pratiques et reliés à leur travail, avec exercices et discussions de groupe. Nous avons donc adapté une grande partie de nos programmes, malgré les coûts élevés. Dans la mesure du possible, nous faisons appel à des vérificateurs pour jouer le rôle d'instructeurs et nous leur fournissons des manuels d'instructions normalisées. Le temps consacré à la vérification est une ressource coûteuse qui doit être utilisée avec modération en cas de formation, tout particulièrement en période de restrictions budgétaires. Nous nous efforçons donc de concentrer notre formation sur les

La formation en vérification

L'évolution des programmes de formation et de perfectionnement offerts aux vérificateurs du BVG, de 1975 à 1988

Le 28 septembre dernier, Yvan Gaudette, vérificateur général adjoint responsable de la Direction du perfectionnement et des méthodes professionnelles au BVG, prononçait un discours devant les membres de la section d'Ottawa de l'Institut des vérificateurs internes. Il a dressé un bilan des activités de sa direction. Nous en présentons ici les grandes lignes.

Cet après-midi, j'ai présenté au conseil de direction du BVG mon rapport sur la formation. J'ai soumis un plan triennal qui permettrait à nos employés d'acquérir les connaissances et compétences requises pour permettre au Bureau de remplir son mandat. Ce plan fait suite à plusieurs années d'enquêtes sur un sujet controversé qui, comme partout ailleurs, est en constante évolution. En effet, la formation et le perfectionnement suivent des modes et tendances. Ils risquent d'être durement frappés par les coupures budgétaires même s'ils constituent un facteur important de croissance.

Un domaine intéressant et stimulant

Certains considèrent la formation comme la panacée de tous les maux de l'organisation. D'autres la considèrent comme une perte de temps. La formation est, tour à tour, perçue comme un stimulant ou une entrave, une solution ou un gaspillage. Dans un bureau de professionnels, la formation a ses maîtres et ses disciples, sa philosophie et son jargon, ses défenseurs et ses détracteurs. Dans l'ensemble, je considère qu'il s'agit là d'un domaine stimulant, et je suis heureux d'y travailler.

Il y a une quinzaine d'années, le vérificateur général de l'époque, qui avait été dirigeant d'une firme de consultants en gestion bien connue, me fit venir à son bureau, sur la recommandation d'un représentant de la direction générale de la Commission de la Fonction publique, responsable de la dotation des postes de direction. Ce vérificateur général s'était donné comme mission de transmettre la doctrine de la vérification et de convertir les sceptiques qui accordaient peu d'importance à des questions comme l'obligation de rendre compte, le contrôle et la vérification. Le vérificateur général m'a demandé de me joindre à lui. Il a balayé du revers de la main mes objections concernant mon manque d'expérience récente. «Mais qui vous a demandé de faire de la vérification? m'a-t-il dit. Tout ce que je vous demande, c'est d'enseigner aux autres comment vérifier.»

Il s'agissait là d'une toute nouvelle expérience, où la formation devait assurer la fusion des approches et méthodes propres à deux domaines, créer un nouveau domaine de travail et le propager tant au pays qu'à l'échelle internationale.

Ma première tâche, en 1975, fut l'élaboration d'un programme de formation pour les stagiaires en vérification. Mon principal défi fut



Yvan Gaudette, vérificateur général adjoint.

d'entreprendre la visite des campus universitaires en vue de faire connaître le BVG. Nous avons élaboré un programme de formation plus ou moins traditionnel mais qui présentait une caractéristique unique en son genre : les intéressés avaient la possibilité de poursuivre une carrière dans le domaine de la vérification des finances publiques, tout en obtenant un titre auprès des trois organismes de comptables professionnels au Canada. Le principal défi du Bureau était d'élargir le mandat du vérificateur général afin d'y d'inclure la vérification de l'optimisation des ressources.

Un urgent besoin de programmes de formation

Nous avons commencé par organiser des discussions sur la fusion des méthodes de comptabilité de gestion et de vérification, tout en gardant la vérification comme point de mire. Nous avons ensuite contrôlé les vérifications expérimentales effectuées dans le domaine, puis élaboré des études de cas. Nous en avons débattu dans les salles de classe. Par la suite, nous avons déterminé la politique de vérification ainsi que les questions techniques à régler, élaboré des recommandations unanimes soumises à la haute direction puis modifié ces méthodes en conséquence, pour qu'elles servent de fondement à des vérifications

majeur dans les relations commerciales canado-américaines parce que, malgré les efforts déployés par le Canada, les États-Unis n'ont pas accepté d'exclure le Canada de sa législation en matière de droits compensateurs et que le Canada a refusé de modifier ses engagements en matière de développement régional et industriel. De façon générale, la législation américaine permet aux citoyens et compagnies des États-Unis de se plaindre du fait que des produits canadiens sont vendus sur le marché américain à prix moindre en raison de subventions accordées par les gouvernements fédéral et provinciaux. Si une enquête confirme une telle allégation, le gouvernement américain impose alors un droit compensateur sur les produits en question. Il s'agit là d'un procédé délicat, vu l'engagement du Canada en matière de développement régional et industriel.

Pour saisir l'importance de ce qui précède, il faut tenir compte du fait que ni les programmes de subvention ou de commercialisation du Canada, ni le programme d'imposition de droits compensateurs des États-Unis ne sont directement touchés par l'Accord de libre-échange. Autrement dit, les deux gouvernements devront harmoniser leur engagement vis-à-vis l'Accord de libre-échange et leurs programmes de subvention et textes de loi. Le BVG pourra examiner cette tâche complexe au cours des années à venir.

Mise en application de l'Accord de libre-échange

L'accord signé entre les deux pays doit devenir loi et être adopté par les législatures des deux pays. Le projet de loi présenté avant que la trentre-troisième législature ne soit dissoute pour permettre la tenue d'élections n'a pas eu de suite. Mais maintenant que les élections sont passées, la nouvelle loi lorsqu'elle sera adoptée, donnera à l'Accord de libre-échange un statut se situant entre un traité et un texte de loi. Elle permettra au Cabinet d'émettre des règlements pour renforcer la Loi et l'Accord et de créer les entités administratives requises pour sa mise en application. Par ailleurs, la nouvelle loi modifiera quelque vingt-cinq autres textes de loi, notamment la Loi sur les mesures spéciales d'importation, ainsi que la Loi relative aux semences. Toutes ces modifications législatives influeront sur le travail de nombreux ministères et organismes du gouvernement canadien, car elles modifieront les programmes gouvernementaux. La question intéresse donc le Bureau du vérificateur général en tant que responsable de la vérification des entités gouvernementales.

La mise en application même de la nouvelle Loi entraînera les changements les plus importants, quoique subtils. Face aux questions des échanges commerciaux entre les deux pays, le Parlement, en adoptant la Loi, indiquera aux ministres et hauts fonctionnaires de fonder leurs décisions sur les principes sous-jacents de l'Accord. Vu l'étendue de ces échanges et la participation des organismes publics canadiens, la plupart des ministères verront leurs politiques, programmes et pratiques modifiés en conformité avec les normes de l'Accord. Quoi qu'il en soit, un certain nombre de conséquences semblent suffisamment vraisemblables pour justifier leur énumération. Ainsi, l'administration fédérale deviendra plus complexe et exigera des modifications aux organisations et niveaux de dotation. Plus précisément, la mise en application de l'Accord signifiera :

a) une réduction des recettes du Canada, en raison de l'élimination des droits de douane;

b) la modification de nombreux textes de loi et l'utilisation accrue des pouvoirs pour adopter de nouveaux règlements en vue de mettre en oeuvre l'Accord;

c) les effets de lois antérieures directement contradictoires annulés compte tenu de la déclaration générale de la loi habilitante;

d) la création de nouvelles entités gouvernementales et la mise en oeuvre auront des répercussions sur l'organisation, la charge de travail et les responsabilités de plusieurs ministères;

e) la modification de nombreux programmes pour rendre leur contenu ou leur administration conformes à l'Accord et à sa loi habilitante.

Avant d'entreprendre une vérification, il faut bien comprendre l'entité à vérifier. Il en ira de même pour les vérificateurs législatifs qui devront comprendre les modifications apportées. L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis aura des conséquences importantes sur le gouvernement. Nous devons, à tout le moins, considérer ses répercussions sur nos travaux afin de mieux les planifier et d'en rendre compte.



suppose des modifications ou ajouts à un produit de base une fois qu'il est importé par le Canada ou les États-Unis.

Le chapitre de l'Accord portant sur le commerce des produits interdit l'imposition de nouveaux droits de douane ainsi que de restrictions en matière d'importation ou d'exportation quantitative. Ce chapitre permet également au Canada de conserver son système de commercialisation agricole, maintient le Pacte de l'automobile et prévoit l'établissement d'un nouveau régime pour les vins et spiritueux. Les dispositions relatives à ces produits maintiennent les droits acquis. Donc, toute mesure «discriminatoire» en vigueur actuellement dans le but de protéger les spiritueux pourra être conservée, mais les nouvelles mesures devront respecter la norme de traitement national. Dans ce cas également, l'administration de l'Accord de libre-échange sera très complexe et les douaniers devront éventuellement être tenus de respecter deux séries de règles fondées sur des principes fondamentalement contradictoires : les anciennes règles, discriminatoires, et les nouvelles règles prévoyant un traitement national non discriminatoire. Ces deux séries de règles formeront à leur tour deux autres séries de règles, soit celles qui se rapportent à l'Accord de libre-échange, et les autres. L'administration de ce chapitre exigera donc que les fonctionnaires oeuvrent dans un milieu plus complexe.

Marchés publics

Dans ce domaine, les deux pays ont accepté de réduire le seuil du traitement national de 238 000 $ à 33 000 $, dans le cas des produits achetés par la plupart des ministères qu'on retrouve au sein de l'administration fédérale des deux pays. Au Canada, les ministères des Transports, de la Défense nationale et des Pêches et Océans sont exclus. Un autre facteur qui compliquera les choses réside dans l'obligation de transparence quant aux procédures d'achat. Toute contestation à cet égard devra être étudiée par un organisme d'examen impartial.

Les deux pays ont réglé la question des marchés publics en incluant les dispositions pertinentes de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) dans l'Accord de libre-échange, puis en réduisant le seuil pour le traitement national. Cette façon de procéder démontre bien l'importance du GATT pour l'Accord de libre-échange. En fait, l'Accord stipule que le domaine de libre-échange qui en résulte est créé en vertu de l'article pertinent du GATT. Or, pour comprendre et mettre en application l'Accord de libre-échange, il faut se reporter à l'Accord du GATT.

La réduction du seuil de traitement national et la création d'un organisme d'examen impartial auront une incidence sur le ministère des Approvisionnements et Services, principal acheteur de l'administration fédérale. En effet, ce ministère devra élaborer des modalités permettant aux fournisseurs américains de soumissionner au même titre que les fournisseurs canadiens pour la plupart des achats dépassant 33 000 $. Le travail additionnel, les nouvelles procédures, une nouvelle entité indépendante responsable de l'examen ainsi que les modifications apportées à l'organisation et au personnel influeront directement sur les travaux de vérification du BVG au MAS ainsi que dans toute entité gouvernementale autorisée à acheter directement des biens et services.

Services et investissements

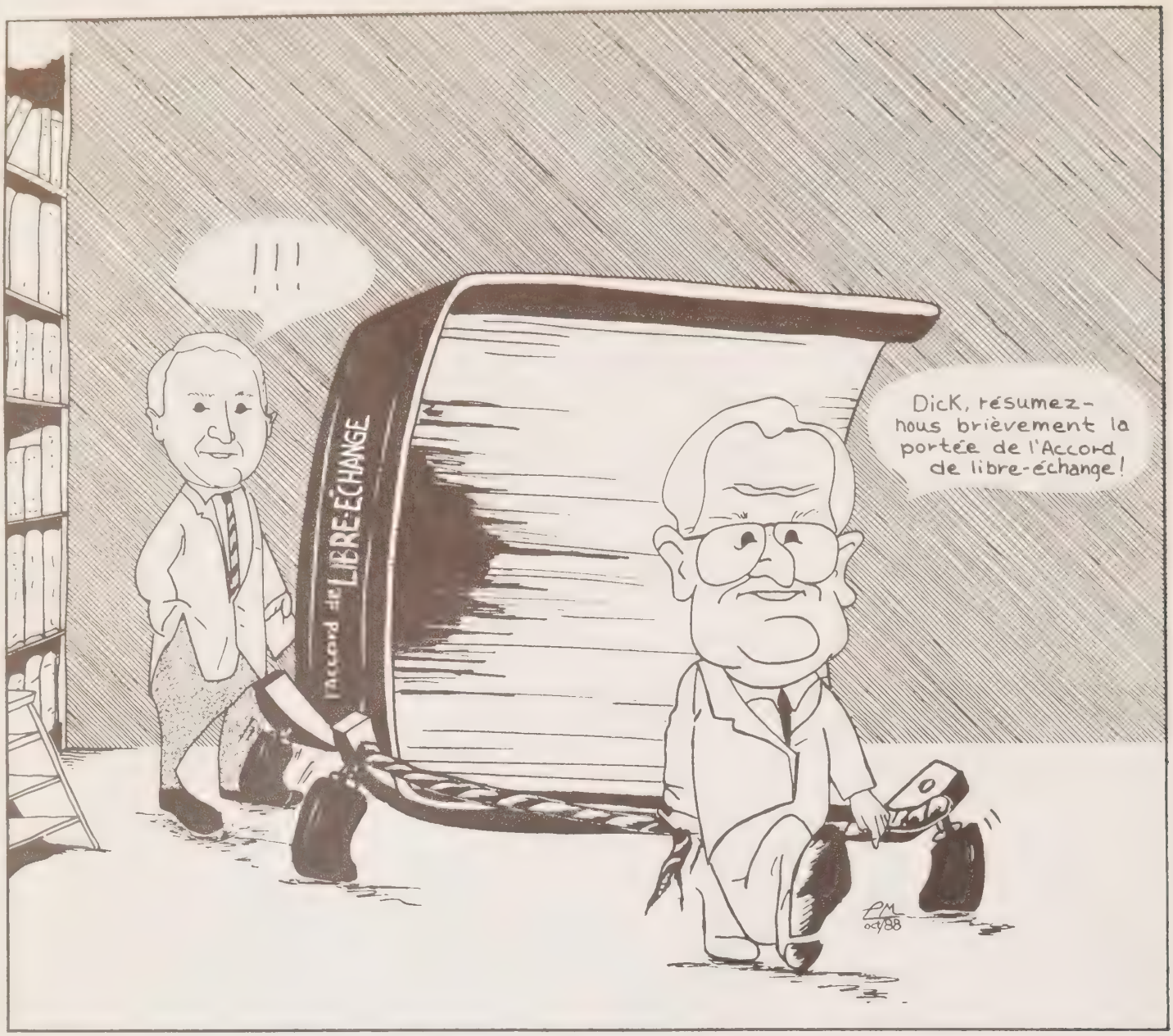
Dans le cas des services, on est demeuré plus prudent et la plupart des règles existantes demeurent. L'administration de l'Accord de libre-échange sera compliquée par le respect des droits acquis ainsi que par de nombreuses exceptions. Par conséquent, les nouvelles règles devront respecter la norme de traitement national, alors que les règles déjà en vigueur n'auront pas à subir de modifications pour respecter cette norme. De plus, les transports, les communications de base et les services financés par l'État sont entièrement exclus des dispositions du chapitre sur les services.

De même, toute nouvelle règle concernant les investissements devra respecter la norme de traitement national, mais les règles déjà en vigueur seront protégées. Investissement Canada, l'organisme responsable de l'examen des propositions d'investisseurs étrangers, est directement touché parce que le seuil minimal pour l'examen passera de 5 millions de dollars (en 1988) à 150 millions de dollars (en 1992) dans le cas des achats directs. Les entreprises canadiennes à vocation culturelle échappent à la règle de traitement national.

Dispositions institutionnelles

L'Accord de libre-échange ajoute également à la liste des entités gouvernementales ainsi qu'à la liste des organismes vérifiés par le BVG, en créant la Commission mixte du commerce canado-américain, responsable de la gestion conjointe de l'Accord, et une commission d'examen des achats, qui sera responsable de l'examen des plaintes relatives aux marchés publics. Un tribunal spécialisé, le Tribunal canadien des importations au Canada, a également été créé dans le but d'examiner les plaintes des producteurs canadiens voulant que des produits soient importés au Canada en quantité telle que cela cause des problèmes sérieux aux producteurs canadiens. Le Tribunal mènera également des enquêtes sur des questions commerciales ou économiques qui lui seront soumises par le Cabinet ou le ministre des Finances.

Le Tribunal pourrait jouer un rôle



sur le plan administratif que politique.

Le commerce des produits

L'Accord de libre-échange permettrait l'abolition complète des droits de douane dans les dix ans suivant son entrée en vigueur. Du fait qu'il faut minimiser les problèmes dans les industries actuellement protégées par le biais de droits de douane, l'Accord de libre-échange créerait trois grandes catégories de produits visés par l'abolition des droits de douane. Ainsi donc, certains produits, articles de cuir, whisky, ordinateurs, seraient exemptés de droits de douane dès l'entrée en vigueur de l'Accord. Une deuxième catégorie de produits, peinture, ameublement, la plupart des machines, serait exemptée de droits de douane dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de l'Accord, à raison de cinq réductions annuelles de 20 p. 100. La dernière catégorie de produits, textiles, acier, la plupart des produits agricoles, serait exemptée de droits de douane dans les dix ans suivant l'entrée en vigueur de l'Accord, à raison de dix réductions annuelles de l'ordre de 10 p. 100. Dans ces trois catégories, diverses exceptions viendront compliquer l'administration des droits de douane.

Un autre facteur prépondérant de l'Accord viendra compliquer la situation : l'obligation d'appliquer les règles du pays d'origine à tous les produits fabriqués au Canada et aux États-Unis. Les règles du pays d'origine causeront beaucoup de soucis aux douaniers, car le concept «d'origine» est bien complexe et



L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et le Bureau du vérificateur général

par Dick Fadden, directeur principal

Dick Fadden ne se considère pas comme un spécialiste du libre-échange mais il croit que l'Accord ne simplifiera pas un environnement gouvernemental déjà complexe. Au Bureau du vérificateur général, sa tâche consiste, entre autres, à évaluer les répercussions du libre-échange sur notre travail de vérification. Il a écrit cet article afin de nous permettre d'entrevoir des avenues nouvelles qui devraient s'ouvrir face à des besoins nouveaux.

Lorsqu'il est question de la loi régissant la mise en application de l'Accord de libre-échange, il s'agit du projet de loi adopté par la Chambre des communes avant que la trente-troisième législature ne soit dissoute. Toute loi adoptée lors de la prochaine législature risque de ne pas être identique. Quoi qu'il en soit, cette question fournit un exemple des efforts de planification qu'exige une politique gouvernementale au Bureau du vérificateur général.

Le commerce de biens et de services entre le Canada et les États-Unis, dont la valeur dépasse 175 milliards de dollars, permet de comprendre pourquoi l'Accord de libre-échange a suscité autant d'intérêt au Parlement, dans les médias ainsi que dans les milieux d'affaires et de travail. On pourrait se demander, de prime abord, en quoi l'Accord de libre-échange intéresse le Bureau du vérificateur général. L'article que voici a pour but d'expliquer en quoi cet accord nous intéresse et nous concerne. Pour ce faire, il nous faut en expliquer les principaux éléments. Nous avons abordé l'incidence du libre-échange sur l'appareil gouvernemental, ainsi que sur les différentes entités que nous sommes appelés à vérifier.

Qu'est-ce que l'Accord de libre-échange?

L'Accord prévoit fondamentalement l'élimination de tous les obstacles au commerce des produits et des services entre le Canada et les États-Unis. Il s'agit d'un compromis pratique entre deux pays, qui fixent comme objectif l'obligation d'accorder le traitement national pour le commerce de leurs produits et services. Comme pour la plupart des accords complexes, l'Accord de libre-échange prévoit de nombreuses exceptions, dont quelques-unes sont décrites ci-dessous.

Traitement national - Traiter les autres comme on souhaite l'être soi-même

Au sens commercial, le traitement national signifie que les pays concluant un accord peuvent établir individuellement les règles à suivre à condition qu'ils traitent les produits et services de l'autre pays de la même façon que les leurs. L'attitude adoptée par chaque pays pour faire des affaires avec des tierces parties relève du droit international des affaires et non de l'Accord de libre-échange. Il est important de le souligner puisque les divers services de l'administration fédérale des deux pays devront maintenir des systèmes parallèles et pour les relations canado-américaines, et pour les relations avec d'autres pays. Il convient peut-être d'insister sur le fait que le traitement national est l'élément primordial distinguant un accord de libre-échange d'un accord économique ou douanier. Dans ce dernier cas, les membres doivent établir conjointement des règles pour les relations avec des tierces parties. Autrement dit, l'Accord de libre-échange consiste en l'application précise et détaillée du concept de traitement national au commerce des produits et services entre le Canada et les États-Unis.

Le commerce entre les deux pays

Pour les gens d'affaires qui essaient d'offrir leurs produits et services à un autre pays, les obstacles (réels et éventuels) sont illimités. L'Accord de libre-échange vise à réduire autant d'obstacles que possible. En règle générale, ces obstacles sont classés en deux catégories : les droits de douane et les autres. Un droit de douane est une taxe imposée sur les biens transportés d'un pays à un autre, ce qui en fait augmenter le prix, les rendant ainsi moins concurrentiels par rapport aux biens produits au sein du pays importateur. Dans le cas des autres types d'obstacles, il s'agit de tout élément qui, dans la pratique, complique les échanges commerciaux avec d'autres pays, ou fait monter les prix par exemple, les règlements en matière de santé ou de sécurité, les redevances pour opérations douanières et les restrictions en matière d'importation et d'exportation. Il est difficile de surmonter de tels obstacles car ils ne visent pas vraiment à limiter le commerce mais plutôt à protéger les intérêts des citoyens. Ainsi, les normes en matière de santé animale peuvent certainement constituer un obstacle au commerce, mais elles peuvent également s'avérer une mesure de protection légitime. Les modifications aux obstacles autres que les droits de douane constitueront un défi énorme, tant

fédéraux. Les impératifs politiques y sont moins grands; leur champ d'intervention, plus restreint; les possibilités de controverses moins grandes. Ces sociétés ont sans doute aussi de meilleurs outils de mesure du rendement. Elles sont donc plus objectives face à notre travail lors des examens spéciaux.

Le Sénat a conclu que nous aurions peut-être avantage à faire nôtre ce type de communication basée sur les déclarations de la direction, tout en gardant le droit d'utiliser notre style direct de communication actuel. Les sénateurs demandent une utilisation, soit occasionnelle, soit périodique de la nouvelle méthode. Je crois qu'en pratique, nous continuerons d'utiliser encore longtemps notre méthode de communication directe des résultats de nos vérifications.

Notre mandat est satisfaisant

Les sénateurs ont abordé la question de notre mandat. Ils ont conclu que ce dernier était satisfaisant. Mais j'ai eu l'impression que l'un des témoins, le professeur Sutherland, aimerait que l'on réduise ce mandat. Je crois que les sénateurs n'étaient pas d'accord avec elle. De plus, ils ont approuvé la présentation de rapports périodiques, ce dont je me réjouis. J'essaie depuis sept ans d'obtenir qu'on nous autorise à procéder ainsi.

John Zegers : On s'est également demandé au cours des audiences si nous abordions des questions d'orientation politique. Comment réagissez-vous aux commentaires formulés sur cette question par le Comité?

Ken Dye : Je crois qu'ils ont été justes. Cette appréciation des faits, par la nature même de la loi, me revient. Le Comité a abordé fort adroitement cette question. Ils savent, tout comme moi, que la ligne de démarcation est floue entre ce qui est politique et ce qui ne l'est pas. Il faut être très prudent et voir à ne pas faire de faux pas. Néanmoins, cette ligne de partage se déplace parfois.

John Zegers : Certaines parties du rapport vous semblent-elles plus encourageantes?

Ken Dye : En tant que vice-président de la FCVI, je suis encouragé. Le rapport est rassurant pour cette organisation puisque le comité souscrit à son point de vue. Par contre, en ma qualité de vérificateur général, je ne sais s'il nous sera possible de produire ce que les sénateurs jugent réalisable puisque cela n'a jamais été tenté auparavant. Nous étudions la question des déclarations et, en ce moment, les données que nous possédons ne nous permettent pas de conclure que celles-ci soient vérifiables.

John Zegers : Quelles mesures entendez-vous prendre à la suite de ce rapport?

Des rapports périodiques

Ken Dye : Comme je l'ai déjà précisé, nous avons nommé David Kirkwood membre de notre Comité consultatif indépendant. Nous avons étudié le rapport et nous cherchons le moyen d'élargir notre définition de l'optimisation des ressources et d'expliquer ce que nous désignons comme ses trois principaux volets: économie, efficience et efficacité. Faut-il tout juger en fonction de ces trois critères, ou élargir notre champ d'évaluation? J'ai demandé à plusieurs personnes d'étudier la question et je leur ai demandé, question toujours sans réponse, d'évaluer les conséquences qu'il y aurait à remplacer l'expression «optimisation des ressources» par le mot «rendement». Ce serait là un changement très important.

John Zegers : Avez-vous d'autres impressions à nous livrer sur ce rapport?

Ken Dye : C'est une bonne chose que d'avoir à rendre compte de ce que nous faisons et que notre mandat soit examiné. À mon avis, il faudrait y procéder tous les cinq ans environ. Il a fallu attendre dix ans pour que cela soit fait. Il est bon que nous réfléchissions plus longuement sur les grandes questions afin de décortiquer les problèmes et d'y faire face. L'exercice en vaut donc la peine.



Ken Dye discute du rapport du Sénat avec John Zegers, directeur principal.

Le rapport du Sénat

Kenneth Dye commente le rapport du Sénat sur la vérification intégrée

Le 15 mars 1988, le Comité sénatorial permanent des finances nationales publiait le rapport de ses audiences sur la vérification intégrée. John Zegers, directeur principal à la Direction des rapports et des communications, a demandé à Ken Dye de commenter le rapport.

John Zegers : Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a publié plus tôt cette année le rapport des audiences qu'il a tenues sur la vérification intégrée. Que pensez-vous de ce rapport?

Ken Dye : Je crois que le Sénat est le premier organisme parlementaire à s'intéresser, depuis le début des années 80, au mandat de vérification intégrée qui nous a été confié. En 1979 ou en 1980, avant ma nomination au poste de vérificateur général, le Comité des comptes publics (CCP) s'est intéressé à la vérification intégrée, notamment à la vérification de l'optimisation des ressources, aspect de nos missions que le comité approuvait. Depuis que je suis vérificateur général, c'est cependant la première fois que l'on étudie de près le genre de services que nous fournissons au Parlement. Cela nous permet de connaître l'opinion du Sénat sur cette question et nous oblige à y réfléchir.

J'aimerais, grâce à des discussions avec le CCP, connaître l'opinion de la Chambre des communes sur certaines des questions soulevées par les sénateurs avant que nous n'allions trop loin avec certaines mesures notées dans le rapport du comité sénatorial.

John Zegers : Quelle valeur accordez-vous à ce rapport?

Conseil valable : signaler le rendement global

Ken Dye : Le point le plus pertinent, selon nous, est le fait que le Sénat nous perçoit comme ayant une vision quelque peu étroite de la réalité, lorsque nous restreignons notre vérification de l'optimisation des ressources aux seuls aspects de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience. Le message le plus signifiant que m'ait livré ce rapport est l'idée qu'il faudrait signaler la valeur du rendement global fourni et non seulement celle de ses composantes individuelles, l'économie, l'efficience et l'efficacité.

John Zegers : Cela nous demande-t-il de prendre des mesures immédiates?

Ken Dye : Oui, car ce serait mal réagir que de ne pas analyser les idées émises par les sénateurs. J'ai donc demandé que l'on prenne connaissance du rapport et que l'on dresse un premier plan d'intervention. Le rapport recommande d'élargir l'expertise-conseil à laquelle nous avons recours. Nous avons été très bien servis par le Groupe de conseillers principaux et par les membres du Comité consultatif indépendant (CCI). Néanmoins, un sénateur s'inquiétait tout particulièrement de notre parti pris en faveur de l'efficacité. Nous avons donc élargi le bassin d'expertise-conseil dans lequel nous puisons. Nous avons recruté David Kirkwood, un ancien haut fonctionnaire de grande compétence, qui viendra nous prêter main-forte comme membre du Comité consultatif indépendant. Comme ce groupe se réunit plus souvent, il pourra ainsi mieux me conseiller au cours de ces rencontres qu'au cours de l'unique réunion annuelle du Groupe des conseillers principaux.

John Zegers : Vous venez de faire allusion à l'inquiétude exprimée par un sénateur relativement à l'accent mis sur l'efficacité. D'autres inquiétudes ont-elles été formulées?

Ken Dye : Un sénateur a fait allusion à l'étude du juge Rosalie Abella sur l'équité en matière d'emploi. Elle s'interrogeait sur le parti pris «comptable» de nos critères de vérification. Selon elle, nous ne tenons pas suffisamment compte des nuances et des critères sociaux.

John Zegers : Le rapport soulève-t-il d'autres questions?

Ken Dye : Plusieurs. Comme vous le savez, la Fondation canadienne pour la vérification intégrée (FCVI) a récemment publié un document sur la communication des résultats des évaluations de l'efficacité. Les rapports de vérification portant sur l'optimisation des ressources pourraient s'en trouver considérablement modifiés. Les auteurs préconisent la présentation, par les directions des entités vérifiées, de déclarations qui décrivent les activités des organismes visés. Le vérificateur s'exprimerait alors en ces termes : *«À mon avis, ces déclarations présentent fidèlement les activités de l'organisme vérifié ou présentent fidèlement les activités de l'organisme, exception faite des cas suivants ...»* Cette formule a quelque attrait. Mais peut-elle s'appliquer?

John Zegers : Que pensez-vous de cette façon de voir les choses?

Ken Dye : Je crois que la formule aurait plus de succès dans les sociétés d'État que dans les ministères ou les organismes

Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada

La dernière audience du CCP sur l'Étude de la gestion et du contrôle financiers s'est déroulée le 5 mai 1988. Elle traitait des constatations du chapitre 14 du Rapport de 1987. Gaétan Lussier, alors président et sous-ministre de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC), était le principal témoin du ministère, alors que Maria Barrados et Gilles St-Hilaire, directeurs principaux, se sont joints à l'équipe de l'ÉGCF à la barre des témoins.

Le chapitre 14 du Rapport de 1987 faisait état non seulement des constatations de l'ÉGCF mais aussi des résultats de la vérification intégrée d'un nouveau projet axé sur le marché du travail, la Planification de l'emploi. Le vérificateur général avait démontré, dans son Rapport de 1987, que la CEIC n'avait effectué aucune analyse financière officielle lorsqu'elle a sélectionné les programmes et les options connexes et qu'elle n'avait pas examiné les solutions de rechange.

Les membres du CCP ont demandé aux témoins de la CEIC de justifier l'absence de telles analyses. Ces derniers ont indiqué que la Commission s'était fondée sur la vaste expérience acquise à l'égard de nombreux programmes, qu'elle avait longuement étudié les programmes étrangers en matière d'emploi, que le coût unitaire le plus bas n'était pas le seul objectif visé et que les analyses détaillées ne constituaient pas le principal élément des décisions gouvernementales.

On a également interrogé les témoins du ministère au sujet d'objectifs trop flous en ce qui concerne l'attribution de ressources en fonction des niveaux antérieurs de financement, la mesure du rendement ou la reddition des comptes, la nécessité de rationaliser les formulaires, procédures et règlements, et de contrôler la formation offerte.

Treizième rapport du CCP, présenté à la Chambre des communes

Le Comité permanent des Comptes publics a présenté son rapport sur l'ÉGCF à la fin du mois de juin 1988. D'après les témoignages des organismes centraux et des six ministères concernés, le comité a choisi quatre des principales questions liées à l'ÉGCF pour les inclure dans son treizième rapport. Il s'agit de l'obligation de rendre compte en matière de finances, de la mise au point de systèmes, du rôle de la fonction financière, de l'efficience, de la productivité et des économies. Ce rapport formule dix recommandations sur ces quatre questions et demande au gouvernement d'y répondre dans un délai de 150 jours.

La première question abordée, l'obligation de rendre compte en matière de finances, traitait de trois aspects de la gestion financière au sein de l'administration fédérale, soit le Régime d'accroissement des pouvoirs et responsabilités des ministres (RAPRM), la pertinence des données sur les coûts et l'information destinée au Parlement.

Le comité avait recommandé au Conseil du Trésor, aux ministères et organismes fédéraux de conserver le RAPRM. Mais il leur a conseillé, avant de conclure quelque entente, de définir clairement les objectifs et de lier ressources et résultats. Le CCP a également demandé au Bureau du contrôleur général de lui présenter un rapport d'étape en vue de hausser la qualité des données sur les coûts dans les ministères et de coordonner les améliorations à la Partie III du Budget.

Le treizième rapport du CCP qualifie de désastreuse la gestion des systèmes financiers et propose quatre séries de mesures afin d'améliorer les procédés de mise au point, les coûts et les techniques de gestion des systèmes financiers informatisés. Le CCP a également insisté sur une participation accrue de l'agent supérieur des finances au processus décisionnel. De plus, le CCP encourage la conception et la mise en place de plans de mesure de la productivité.

Rapport annuel du CCP présenté à la Chambre des communes

À la fin de juillet 1988, le Comité permanent des Comptes publics présentait son deuxième rapport annuel à la Chambre des communes. Il formulait les mêmes préoccupations en matière de gestion financière qu'il avait exprimées dans son rapport sur l'ÉGCF. Le document signalait aux députés que les décisions stratégiques étaient prises sans données valables sur les coûts et sans que l'on connaisse pleinement les répercussions. Les contribuables ne pouvaient savoir si les opérations gouvernementales étaient réalisées avec le souci de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité.

Conclusion

Bien que les audiences du CCP sur l'ÉGCF en 1988 aient été couronnées de succès et que les ministères et organismes centraux aient tenté de mettre en oeuvre des systèmes de gestion financière ou de les améliorer, le vérificateur général du Canada est d'avis qu'il reste à examiner deux éléments d'une bonne gestion financière : une information de qualité et la nomination d'agents des finances compétents au sein des équipes de gestion des ministères.

Cependant, le vérificateur général a signalé que l'examen astreignant qu'a fait le CCP des principales questions ressortissant à l'ÉGCF et que le rapport complet que ce dernier a présenté à la Chambre des communes constituaient un premier pas vers la prise de mesures correctives dans l'ensemble de l'administration fédérale.



Bill Woodley, directeur principal chargé d'Énergie, Mines et Ressources.



Doug Deeks, vérificateur général adjoint, et Jamie Hood, directeur, lors de l'audience sur Revenu Canada, Douanes et Accise.



Gilles St-Hilaire et Maria Barrados, directeurs principaux chargés de vérifier la CEIC.

traiter l'information de façon efficace, efficiente et économique?

Le vérificateur général, pour sa part, a indiqué aux membres du CCP qu'il voulait discuter de trois objectifs lors de l'audience en cours : améliorer la planification et la définition des résultats et des mesures pour l'ensemble du ministère; procéder à un examen des opérations et nouveaux projets en cours; voir à ce que le ministère s'engage à donner suite aux recommandations de 1987 dans un délai précis.

Dans son commentaire d'introduction, le sous-ministre a promis au CCP que son ministère donnerait suite aux recommandations du vérificateur général durant l'exercice en cours. Il a indiqué qu'il avait déjà commencé à prendre diverses mesures, grâce à un programme de revue de la gestion et à un nouveau système de planification stratégique. Il a signalé divers autres projets ministériels conçus pour combler des lacunes majeures, y compris un cadre de responsabilités liant le sous-ministre et les hauts fonctionnaires, un nouveau système de gestion financière, une étude exhaustive du Secteur des levés et de la cartographie ainsi que des améliorations à la Partie III du Budget des dépenses.

Revenu national, Douanes et Accise

Doug Deeks, vérificateur général adjoint, et Louis Huneault, sous-ministre de Douanes et Accise, figuraient parmi les neuf témoins du ministère et de l'organisme central qui ont participé à l'audience du 28 avril sur le ministère du Revenu national, Douanes et Accise. Ce ministère ayant été le premier à négocier un mémoire d'entente avec le Conseil du Trésor, le Régime d'accroissement des pouvoirs et responsabilités des ministres fut l'une des premières questions examinées.

Dans son commentaire d'introduction, le vérificateur général a signalé que, durant ses négociations avec le Conseil du Trésor, le ministère n'avait pas suffisamment amélioré son cadre de plan opérationnel, base du RAPRM. Le ministère a rétorqué qu'il était en train d'examiner avec le Conseil du Trésor diverses façons d'améliorer les énoncés des liens et résultats et d'établir des indicateurs de rendement pour l'efficacité des programmes.

En réponse aux questions de la présidente du CCP, le sous-ministre des Douanes et Accise a indiqué que, dans son ministère, le RAPRM s'était traduit ainsi : souplesse accrue dans la gestion des ressources humaines, pouvoir de transférer des fonds d'un crédit parlementaire à l'autre pour chaque exercice financier et possibilité de mettre en oeuvre un programme de recouvrement des coûts.

Cependant, la plupart des questions adressées aux témoins du ministère visaient l'examen du rôle de Douanes et Accise concernant les décrets de remise ainsi que la rédaction de rapports connexes. On a demandé aux organismes centraux de rendre compte de leur rôle dans la gestion de ce type de dépense fiscale.

Les représentants du ministère des Finances et du Bureau du contrôleur général ont indiqué que leurs organismes centraux avaient donné suite aux recommandations contenues dans les rapports de 1986 et de 1987 du vérificateur général. Ainsi, on avait créé un nouveau service d'évaluation fiscale au ministère des Finances, produit un rapport semi-annuel sur les nouveaux décrets de remise, publié tous les décrets de remise dans la Gazette du Canada, déposé en Chambre tous les décrets dépassant 20 millions de dollars et établi de nouveaux liens hiérarchiques dans tous les ministères.

système de comptabilisation des coûts dans un délai très court.

Les représentants du ministère des Transports ont dû répondre à maintes questions sur la cession aux deux grandes sociétés ferroviaires, d'une option d'achat, au coût de 1 $, de pièces d'équipement évaluées à 37 millions de dollars. On n'avait pas déterminé la valeur marchande de cet équipement, ni examiné toutes les solutions de rechange, ni obtenu un engagement au sujet des travaux exigés en échange de l'option, qui représentaient 16,7 millions de dollars. Le CCP a également examiné la faible récupération des coûts de neuf aéroports nationaux. Les questions posées ont amené le vérificateur général à réaffirmer la nécessité d'un système adéquat de comptabilisation des coûts. Le CCP a aussi examiné les données sur les coûts et les objectifs que le ministère utilisera pour réduire ses dépenses nettes de 1,2 milliard de dollars sur une période de six ans.

Santé nationale et Bien-être social

Maureen Law, sous-ministre du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, et Bonnie Miller, directrice principale au BVG, figuraient parmi les principaux témoins lors de l'audience du CCP, tenue le 29 mars, sur la vérification intégrée du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, et sur l'Étude de la gestion et du contrôle financiers de ce ministère. Dans leur commentaire d'introduction, Aideen Nicholson et Ken Dye formulaient l'opinion que le ministère devrait mettre sur pied des systèmes adéquats de planification, d'information et d'évaluation pour certains de ses principaux programmes, notamment les Services de santé des Indiens et des populations du Nord et Condition physique Canada. Selon eux, le ministère devait également présenter des données complètes et opportunes sur les coûts, implanter des mécanismes améliorés de revue pour le programme de réglementation des médicaments ainsi que des systèmes de mesure du rendement et améliorer la productivité du Régime de pensions du Canada et de la Pension de sécurité de la vieillesse.

Les principales questions examinées concernaient l'examen des mécanismes de reddition des comptes entre Condition physique Canada et les entités indépendantes auxquelles cette direction générale verse 40 p. 100 de ses contributions; l'absence d'évaluation de ce programme et de son optimisation des ressources; un montant annuel pouvant aller jusqu'à 40 millions de dollars en soins de santé et qui devrait être payé par les provinces plutôt que par les Services de santé des Indiens et des populations du Nord; les arriérés dans le traitement des présentations de nouveaux médicaments et dans le traitement des demandes de prestations en vertu du Régime d'assurance-invalidité du Régime de pensions du Canada.

Énergie, Mines et Ressources

Ken Dye et Len McGimpsey étaient accompagnés de Bill Woodley, directeur principal, lors de l'audience du 14 avril, qui portait sur le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Le ministère était représenté principalement par son sous-ministre, Arthur Kroeger. Dans son commentaire d'introduction, Aideen Nicholson a résumé quelques-unes des principales constatations du chapitre du Rapport de 1987. Elle a énuméré les questions que se posaient les membres du Comité soit : Quelles mesures le ministère prend-il pour fournir à ses gestionnaires des données financières et opérationnelles pertinentes? De quelle façon le ministère compte-t-il améliorer sa Partie III du Budget? Quel est le rôle de l'agent principal des finances du ministère? Le ministère utilise-t-il la technologie de pointe pour



L'équipe chargée de la vérification du MAS : debout, Bruce Sloan, Frank Cotroneo, John Dunning, Joyce Ku; assis, Cathy McIntosh, Ed Khalil et David Willey.



Shahid Minto, directeur principal chargé de la vérification des Transports.



Bonnie Miller, directrice principale, lors de l'audience portant sur Santé nationale et Bien-Être social.



Len McGimpsey, vérificateur général adjoint, représente le BVG à la barre des témoins.

certaines recommandations du vérificateur général. Ainsi, il a instauré le Régime d'accroissement des pouvoirs et responsabilités des ministres (RAPRM), qui confère aux ministres et gestionnaires le pouvoir et la possibilité de réaliser des programmes gouvernementaux et de respecter des priorités de façon efficace, efficiente et économique et ce, avec un nombre restreint de ressources. En revanche, le Conseil du Trésor s'attend à une reddition des comptes améliorée, fondée sur le rendement par rapport à des objectifs ou résultats convenus.

Aideen Nicholson, présidente du CCP, a fait savoir à tous les témoins que l'examen du Régime d'accroissement des pouvoirs et responsabilités des ministres ainsi que du rôle de chacun des organismes centraux par rapport à ce Régime, figuraient parmi les priorités du Comité au cours des audiences.

Au cours de ses deux premières audiences, le CCP a examiné les mécanismes de l'obligation de rendre compte sur lesquels se fondent le RAPRM, le consentement de la plupart des ministères à signer un protocole d'entente avec le Conseil du Trésor, le rôle des agents des finances dans la prise de décisions ainsi que les défis liés à la délégation de responsabilités accrues à certains ministères. Le CCP a par la suite examiné les constatations de l'ÉGCF pour les ministères nommés en rubrique.

Approvisionnements et Services

Les 1er et 3 mars 1988, le CCP tenait ses deux premières audiences concernant les ministères. Celles-ci portaient sur le ministère des Approvisionnements et Services (MAS). Ed Khalil, directeur principal responsable de la vérification, ainsi que Ken Dye et Len McGimpsey, porte-parole du Bureau tout au long des audiences, représentaient le Bureau. Georgina Wyman, sous-ministre, représentait le ministère.

Dans son introduction, la présidente du CCP a signalé l'intention du Comité de discuter des coûts de production des services offerts par le MAS, de la nécessité de mécanismes valables d'examen critique ainsi que des secteurs où il serait possible de réaliser des économies. Les préoccupations du CCP rejoignaient celles du vérificateur général.

Ken Dye avait précisé que les produits de la paie coûtaient deux fois et demie à trois fois plus cher au MAS que dans deux gouvernements provinciaux examinés et que le MAS pourrait réduire ces coûts (46 millions de dollars) en automatisant davantage ses opérations, en haussant la productivité des travaux d'écritures, de ses systèmes de comptabilisation des coûts et de ses systèmes de mesure du rendement.

Invoquant la complexité du régime de rémunération et de pension de retraite de la fonction publique, la nécessité d'établir un juste équilibre entre la productivité et les services offerts aux Canadiens ainsi que les ressources restreintes, la sous-ministre a néanmoins fourni au Comité une liste de huit projets conçus pour améliorer l'efficience de son ministère.

Lorsque les membres du CCP se sont montrés surpris de l'absence d'échéancier pour ces projets, ainsi que de la vitesse à laquelle le ministère les appliquait ou tentait d'améliorer les programmes existants, la sous-ministre a fourni une série de dates-cibles.

Transports

Lors de l'audience du 8 mars portant sur le ministère des Transports, les témoins comprenaient Shahid Minto, directeur principal responsable de la vérification de ce ministère, et V.N. Malizia, sous-ministre adjoint des Transports. Devant l'absence d'outils financiers du ministère, notamment des données sur les coûts et des indicateurs de rendement, les membres du CCP ont posé une série de questions en vue d'obtenir des explications sur le non-respect des échéanciers établis pour la mise en oeuvre de grands projets, sur l'absence de mesures consécutives à des vérifications antérieures et sur l'engagement du ministère à mettre sur pied un



L'ÉGCF et le Comité des comptes publics

par Éliane Gaudet, adjointe, Direction de la liaison avec le Parlement

L'amélioration de la gestion financière au sein de l'administration fédérale

Notre Rapport annuel de 1987 faisait état de la deuxième Étude de la gestion et du contrôle financiers. Cette étude visait à évaluer l'incidence des mesures gouvernementales au cours de la dernière décennie sur les méthodes de gestion et de contrôle financiers. Éliane Gaudet, adjointe à la Direction de la liaison avec le Parlement, relate une série d'audiences qu'a tenues le Comité permanent des comptes publics (CCP) pour étudier les grandes questions que soulève l'ÉGCF.

En 1975, le vérificateur général du Canada déclarait en Chambre que l'administration fédérale était sur le point de perdre le contrôle des deniers publics. Cette déclaration fracassante résumait les principales constatations de la première Étude de la gestion et du contrôle financiers (ÉGCF), menée dans l'ensemble de la fonction publique fédérale par le Bureau du vérificateur général (BVG) du Canada. Dans les années subséquentes, le gouvernement fédéral a déployé maints efforts et ressources pour améliorer la gestion et le contrôle financiers.

En 1985, soit dix ans après la publication de ce premier rapport sur l'ÉGCF, le vérificateur général demandait à la Direction générale des opérations de vérification de réexaminer, dans le cadre d'une vérification générale, la gestion et le contrôle financiers. La deuxième ÉGCF visait à évaluer les répercussions de projets parrainés par le gouvernement fédéral sur la pertinence globale des pratiques de gestion et de contrôle financiers.

Dans son Rapport annuel de 1987, Ken Dye faisait remarquer que des progrès avaient été réalisés mais que les constatations de la plus récente ÉCGF étaient aussi dramatiques que celles de l'étude commandée par Jim Macdonell en 1975.

Le Comité permanent des Comptes publics (CCP) a également reconnu l'importance des observations et recommandations contenues dans le rapport sur la deuxième ÉGCF. Il a donc tenu, à l'hiver et au printemps de 1988, une série d'audiences en vue d'examiner les principales constatations de l'ÉGCF que renfermaient le chapitre 4 et six des huit chapitres consacrés à la vérification de ministères fédéraux.

Avec l'aide de son greffier et de deux attachés de recherche, le CCP a décidé d'aborder la gestion et le contrôle financiers, en assurant une planification, une recherche méthodique et de vastes consultations avec toutes les parties convoquées aux audiences. Le Comité a établi un calendrier de douze audiences étalé sur cinq mois, comprenant de nombreuses réunions consacrées à la préparation des séances à huis clos ainsi qu'à la rédaction de rapports. Il a également informé tous les témoins des dates d'audience et des délais fixés pour la présentation des documents, puis il a entrepris de passer en revue toutes les questions associées à l'ÉGCF.

L'ÉGCF et les organismes centraux

Les deux premières audiences tenues en février, portaient sur les constatations du chapitre 4. Celles-ci touchaient la plupart des ministères examinés. Ken Dye, vérificateur général, Suzanne Labarge, ancien vérificateur général adjoint, Len McGimpsey, vérificateur général adjoint, et Ike Prokaska, directeur principal responsable de l'ÉGCF, représentaient le BVG à la barre des témoins. Le CCP avait également convié Gérard Veilleux, secrétaire du Conseil du Trésor, et Andrew MacDonald, contrôleur général par intérim, en tant que représentants des organismes centraux.

Ken Dye a inauguré les audiences en prononçant un commentaire d'introduction. Il y résumait les principales constatations de l'ÉGCF et réitérait la conclusion générale de l'Étude : des progrès importants avaient été réalisés à l'égard des *contrôles* financiers mais la qualité de la *gestion* financière laissait à désirer. Ken Dye a par la suite indiqué aux membres du Comité des Comptes publics que les gestionnaires des ministères et organismes fédéraux devaient voir à ce que des données financières valables soient compilées, à ce que les opérations soient réalisées avec le souci de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité, et à ce que des renseignements et mécanismes d'obligation de rendre compte soient instaurés et respectés.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et le Bureau du contrôleur général (BCG) n'ont pas émis de commentaires officiels aux fins du Rapport annuel du vérificateur général, mais les représentants de ces deux organismes centraux ont approuvé lors de leur témoignage les conclusions générales de l'ÉGCF.

Gérard Veilleux, secrétaire du Conseil du Trésor, a expliqué que cet organisme avait déjà pris des mesures pour donner suite à

Le mot de Ken Dye



Ce numéro d'*Opinions* devait relater les principales constatations extraites de mon Rapport annuel de 1988. Cependant, en raison de la tenue des élections fédérales, la présentation de ce Rapport est remise à plus tard.

Au moment où j'écris ces lignes, je ne sais pas s'il sera déposé avant Noël ou si la présentation sera reportée à plus tard au cours de la nouvelle année. Cependant, je peux d'ores et déjà vous dire que l'un des chapitres importants du Rapport annuel porte sur une étude des «organisations performantes».

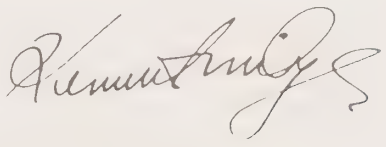
Le concept qui réside derrière cette étude, c'est qu'il existe, au sein du gouvernement, des organisations dont le rendement est nettement supérieur à celui d'autres organismes. Ainsi, en les observant, nous espérons distinguer les qualités dont pourraient bénéficier d'autres ministères et organismes.

Vous devrez lire ce chapitre du Rapport annuel de 1988 si vous voulez savoir ce que nous avons trouvé! Cependant, les résultats m'ont paru si encourageants que je vais demander à ce même petit groupe d'observer plus attentivement ces «qualités» impalpables qui suscitent la recherche de l'excellence dans une organisation : des objectifs communs, le bon moral des troupes, une éthique rigoureuse, du leadership et du dévouement.

Certains diront que le vérificateur général s'acquitte d'un rôle bien délicat. De fait, depuis la Confédération, ce rôle a consisté à veiller au bon fonctionnement de l'appareil gouvernemental. En notre ère plus complexe, la vérification d'optimisation des ressources effectuée par le vérificateur général ne doit pas se limiter à l'observation de systèmes et de chiffres même si, bien sûr, ce genre de vérification conserve toute son importance.

Par ailleurs, tant dans le secteur public que privé, nous prenons de plus en plus conscience que les éléments qui différencient une excellente organisation d'une organisation médiocre sont ces qualités intangibles telles le sens du devoir, l'esprit d'équipe, une éthique rigoureuse, une communication efficace et une attitude professionnelle qui se retrouve à tous les niveaux.

Pour être pertinentes, nos vérifications doivent faire état de ces qualités que l'on retrouve – ou non – au sein des organismes que nous vérifions. Si cela signifie que nos vérifications doivent s'étendre encore, alors allons-y! La vérification intégrée est jeune et nous n'en avons pas exploré toutes les possibilités. Accomplir notre tâche, c'est aussi avoir l'imagination nécessaire à l'acquisition d'habiletés et de procédés qui permettent d'exécuter des vérifications qui, à notre époque, prennent différentes formes.



Kenneth M. Dye, F.C.A.

Table des matières

Le mot de Ken Dye 1

L'ÉGCF II et le Comité des comptes publics : l'amélioration de la gestion financière au sein de la fonction publique 2
Compte rendu de la série d'audiences qu'a tenues le Comité des comptes publics pour étudier les grandes questions de l'ÉGCF.

Le rapport du Sénat
Ken Dye commente le rapport du Sénat sur la vérification intégrée : 7
John Zegers discute avec Ken Dye des audiences du comité sénatorial et de son rapport subséquent.

Le libre-échange
L'Accord de libre-échange : l'accord entre le Canada et les États-Unis et le Bureau du vérificateur général 9
Richard Fadden en étudie les effets possibles sur le travail des vérificateurs.

La formation en vérification : l'évolution des programmes de formation offerts aux vérificateurs du BVG de 1975 à 1988 13
Yvan Gaudette dresse un bilan des activités de la Direction du perfectionnement professionnel.

Michel Garneau 15
Élection de Michel Garneau à la présidence du Comité des comptables agréés de l'Outaouais

Séjour en Chine : une expérience d'enseignant 16
Récit condensé du séjour en Chine de Roger Simpson et de l'expérience qu'il y a vécue.

Résumé d'un discours : le contrôle et la gestion de la dette publique au Canada 18
Points saillants du discours prononcé par Ken Dye devant l'International Consortium on Governmental Financial Management.

Portrait d'un nouveau VGA : David Rattray 22
Le cheminement de carrière de David Rattray et son opinion sur l'évolution de la vérification.

La Nouvelle Année 28

Opinions est publié tous les trois mois par la Direction des rapports et des communications. Veuillez adresser votre correspondance et les changements à la liste de distribution à :

Opinions, arrêt 11-13
Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, tour ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 7 No. 1

Couverture
Le vérificateur général Ken Dye s'entretient avec l'ancienne présidente du CCP, Aideen Nicholson.

Opinions

Directeur principal
John Zegers

Rédactrice en chef
Diane Vachon/
Ann Wesch

Rédactrice associée
Marnie Johnstone/
Christine La Salle

Photographe
Philip Hannan

Assistante à la production
Lynda Sayer

Merci à :

Coordonnatrice des ressources techniques
Wendy Bannister

Arts graphiques
Paul Michaud

Traducteurs
Rodrigue Guibord
Ann Hutchison
Jacques Rousseau

Conseillers à la rédaction
Roxanne Bertrand
Desmond Kimmitt
Maurice Laplante
Pierre Roure
Ed Rowe
Marion Smith
Gail Thorson

Imprimeur
M.O.M. Printing

Opinions

Bureau du vérificateur général du Canada



Hiver 1989

CA1
AG
-Ø63

Opinions

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de 1988

L'avant-scène et les coulisses



Printemps 1989

Opinions

Directeur principal
John Zegers

Rédactrice en chef
Ann Wesch

Rédactrice adjointe
Christine La Salle

Photographe
Philip Hannan

Conseillers à la rédaction
Roxanne Bertrand
Gerry Désormeaux
Pat Forsberg
Desmond Kimmitt
Maurice Laplante
Suzanne Moorhead
Pierre Roure
Ed Rowe
Marian Smith
Gail Thorson

Éditique et arts graphiques
Debbie Meagher
Paul Michaud
Art Routliffe

Adjointe à la production
Lynda Sayer

Traduction
Lise Clermont
Marie-Thérèse Cosmato
Louiselle Gagnon
Jacques Rousseau

Imprimeur
M.O.M Printing

***Opinions** est publié tous les trois mois par la Direction des rapports et des communications. Veuillez adresser votre correspondance et les changements à la liste de distribution à :*

Opinions, arrêt 11-13
Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, tour ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 7, No 2

Table des matières

Le mot de Ken Dye 1

Le Rapport de 1988 : l'accueil des médias 2
Desmond Kimmitt analyse les réactions de la presse vis-à-vis le rapport annuel.

Nouveau produit destiné aux députés 7
Mark Hill décrit un nouvel outil informatique.

Point de vue d'un client : entrevue avec Louis Tousignant 8
John Zegers examine la vérification du secteur des Pêches de l'Atlantique avec l'ancien sous-ministre adjoint principal des Services intégrés de gestion et de réglementation du ministère des Pêches et Océans.

L'équipe des Rapports reçoit le Prix d'excellence 12
Desmond Kimmitt nous parle des gens qui ont contribué à la production du rapport annuel.

Réviseurs à l'oeuvre 14
Point de vue d'un réviseur de langue française.
La version d'un réviseur de langue anglaise.

Prix d'excellence à l'équipe chargée d'étudier les organisations performantes 17
Otto Brodtrick, qui a dirigé l'équipe, commente l'étude.

Man kan i Kanada : ils savent faire les choses au Canada 21
Opinions reprend un article relatant la visite d'une délégation du BVG au Bureau de vérification de Suède.

Nomination d'un nouveau cadre supérieur: Eric A. Anttila 21

IDEA : le progiciel IDEA, une idée, ah! vraiment pratique 22
Opinions reprend un article décrivant l'usage que fait d'IDEA un cabinet d'experts-comptables de Londres, en Angleterre.

Couverture

Le vérificateur général Ken Dye a présenté son rapport annuel à la Chambre des communes le 13 décembre 1988.

Le mot de Ken Dye

Au moment où la Loi de 1977 sur le vérificateur général était débattue à la Chambre des communes et en comité, un aspect de cette Loi a suscité énormément d'intérêt : le fait que le vérificateur législatif doit faire rapport au sujet de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité des programmes du gouvernement et qu'il doit, en outre, signaler tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes. Comment, dès lors, peut-on garantir que le vérificateur général du Canada, investi d'un mandat aussi large, ne s'ingère pas dans les affaires du gouvernement en faisant des observations de nature politique?

Evidemment, la réponse paraît simple. C'est le jugement, l'expérience et le professionnalisme de l'individu nommé vérificateur général qui feront qu'il saura trancher. Mais je dois avouer qu'après avoir exercé mes fonctions pendant huit ans, je continue de demander l'avis de mes conseillers chevronnés sur les limites à ne pas dépasser.

Qu'il suffise de penser aux déficits annuels continus et à l'escalade de la dette globale du Canada. Pendant ces années où j'ai exercé les fonctions de vérificateur général, les gouvernements qui se sont succédé n'ont cessé d'adopter des programmes qu'ils ont dû financer au moyen du déficit. Je sais bien que certains économistes professionnels n'y voient aucun mal et que le recours aux déficits est manifestement une question de politique.

Mais comme je l'ai noté dans mes rapports de 1987 et de 1988 au Parlement, les déficits n'impliquent pas que des chiffres, des dollars et des tendances, questions qui sont toutes d'ailleurs du ressort immédiat d'un vérificateur; le déficit fédéral constitue aussi l'un des symboles les plus visibles de la performance financière du gouvernement, qui nous renvoie aux questions de l'économie et de l'efficience sur lesquelles je dois faire rapport au Parlement. C'est pourquoi, par exemple, je n'ai eu aucune hésitation à informer les députés, dans mon dernier rapport annuel, des conclusions de ma vérification, à savoir qu'ils ne reçoivent pas suffisamment d'information au sujet du déficit et de la dette ainsi que sur le coût du service de cette dette.

Cependant, la question a une plus grande dimension. L'an dernier, la Commission Macdonald a mentionné que les Canadiens s'attendaient à ce que les vérificateurs du secteur privé des institutions financières se reconnaissent responsables envers le grand public. De mon point de vue, je crois qu'il y va de l'intérêt du public de savoir que le service de la dette consomme déjà le tiers de toutes les recettes du gouvernement fédéral; et que, inévitablement, ce coût sans cesse croissant empêchera les prochains gouvernements de mettre en oeuvre de nouvelles politiques et de nouveaux programmes importants.

Ces dernières années, qui ont été prospères pour la majeure partie du monde industrialisé, un certain nombre de pays ont



réussi à éliminer leur déficit ou à le contrôler. Au contraire, le gouvernement et le Parlement du Canada ont semblé peu enclins, jusqu'à très récemment, à s'attaquer à la question du déficit. Ce choix est le leur et c'est une question de politique.

Mais en qualité de vérificateur du Parlement, il est de ma responsabilité de rappeler aux députés que le déficit et la dette ont une signification : ils pourraient handicaper toutes les générations futures de Canadiens. Et je compte le dire précisément, fermement et vigoureusement, au cours des deux dernières années de mon mandat.

Kenneth M. Dye, F.C.A.

Le Rapport de 1988
L'accueil des médias

par Desmond Kimmitt, directeur principal

Le 13 décembre 1988, le Rapport de 1988 était présenté à la Chambre des communes. Dans le présent article, le directeur principal Desmond Kimmitt analyse les réactions de la presse vis-à-vis le rapport annuel.

Dès qu'il reçoit le rapport du vérificateur général, le président de la Chambre des communes est tenu de «le déposer devant la Chambre des communes immédiatement...». Pourvu évidemment que la Chambre siège. Mais en octobre 1988, alors que le dernier rapport de Ken Dye était imprimé, les députés avaient bien d'autres choses en tête : ils menaient l'une des campagnes électorales les plus difficiles et les plus controversées de l'histoire du Canada.

Ce n'est donc pas avant la mi-décembre que le Rapport de 1988 a été déposé devant une Chambre des communes encore préoccupée par le principal enjeu de la campagne : l'Accord du libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

Un autre événement a aussi dominé la scène au cours de la semaine où le rapport a été présenté. La Cour suprême a enfin rendu son jugement tant attendu sur la loi linguistique contestée du Québec; et les commentaires que cette décision a suscités ont rempli les pages des journaux et les colonnes des éditoriaux de tout le pays.

Étant donné les circonstances, il est surprenant que le Rapport de 1988 du vérificateur général ait suscité dès lors autant d'attention qu'il l'a fait; surtout, comme les médias l'ont tout de suite fait remarquer, que le rapport avait un ton modéré, du moins de leur point de vue.

Les journalistes ont vite fait de remarquer les «histoires d'horreur» dont ils avaient besoin pour faire leurs manchettes :

> Des millions de dollars gaspillés...Des ponts qui ne mènent nulle part...Revenu Canada n'est pas assez dur avec les Canadiens qui refusent de payer...Le chien de garde aux aguets : nos aliments sont-ils sains?...Le Canada gaspille des millions de dollars en aide étrangère... Place du Canada : la dernière histoire d'horreur du vérificateur général...Dye jette un cri d'alarme devant le coût du service de la dette...Nos forêts : la catastrophe est imminente...Les gaffes, les vols nous coûtent des millions...Les militaires possèdent plus de munitions qu'ils n'en ont besoin... Rendez-vous Canada, le hockey n'a toujours pas payé ses dettes...Dye fait allusion à des influences politiques à Pêches et Océans...Le vérificateur général s'inquiète de l'incidence de l'Accord du lac Meech...Les contrats abusifs font perdre des millions de dollars...Des erreurs qui donnent des maux de tête à l'Assurance-chômage... L'escalade des coûts du transport aérien...Pêches et Océans acquièrent des navires incapables de naviguer.

Intérêt manifesté dans les régions

Néanmoins, si l'on en juge par la presse, le Rapport de 1988 a été très bien accueilli dans tout le pays. De fait, de nombreuses parties du rapport intéressaient tout particulièrement certaines régions.

L'inquiétude soulevée dans le rapport au sujet de la conservation des forêts canadiennes a alimenté le débat engagé entre les défenseurs de l'environnement et l'industrie forestière en Colombie-Britannique. Le chapitre sur l'état des pêches de l'Atlantique a suscité une forte demande d'exemplaires du rapport -- et du vidéo traitant du même sujet -- de la part des provinces de l'Atlantique. Les critiques formulées par le vérificateur général quant à la construction d'un immeuble pour le gouvernement du Canada à Edmonton ont naturellement fait les manchettes des quotidiens de cette ville.

Mais la partie du rapport la plus remarquée a certainement été le chapitre sur le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources qui porte sur le Fonds de développement Canada-Nouvelle-Écosse de 200 millions de dollars -- probablement aussi en raison de la grande diffusion à la télévision du vidéo produit sur le sujet -- qui a provoqué la fureur des politiciens de cette province. Essentiellement, dans ce chapitre, le vérificateur exprime de sérieux doutes quant à savoir si le Fonds a été dépensé bel et bien pour mettre en valeur les ressources pétrolières et gazières au large des côtes, raison pour laquelle ces crédits avaient été votés par le Parlement; le rapport permet de croire que d'importantes sommes ont plutôt été utilisées pour aménager des routes, des ponts, des systèmes d'égout, des terminus maritimes et des feux de circulation.

«Nous n'avons pas de compte à rendre au Parlement», a rugi le premier ministre John Buchanan, contrarié. «Nous décidons en Nouvelle-Écosse de quelle façon ces sommes seront dépensées.»
(Traduction)



Roschov. The Edmonton Sun.

(Traduction)

Pont

Construit, inspecté et approuvé par le gouvernement. Attesté sécuritaire pour pique-niquer.

Le Fonds de développement fait partie de plusieurs programmes vérifiés, qui impliquaient le transfert de fonds fédéraux à divers gouvernements et entités. Mentionnons, à titre d'exemples, les ententes sur les ressources forestières, les bandes indiennes, les organismes non gouvernementaux financés par l'ACDI, les contrats attribués par le ministère des Approvisionnements et Services et le Régime d'assurance collective chirurgicale-médicale.

Le Lac Meech

Dans le premier chapitre de son rapport, Ken Dye fait remarquer que le contribuable «mérite de savoir si l'argent est dépensé avec le souci de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité, que cet argent soit dépensé aux paliers fédéral, provincial ou local» et il ajoute que :

> «L'Accord constitutionnel du lac Meech, conclu en 1987, pourrait même donner lieu à des ententes plus variées et de portée plus vaste en matière de financement fédéral-provincial. Cet accord a pour but de «renforcer l'harmonie et la coopération entre le gouvernement du Canada et ceux des provinces». En qualité de vérificateur général du Canada, j'insisterai sur le fait qu'une collaboration accrue doit aller de pair avec une obligation accrue de rendre compte de l'utilisation de chaque dollar dépensé à même les deniers publics, en vertu de telles ententes».

Ce commentaire a suscité énormément d'attention de la part des médias. Bon nombre sont d'accord pour que le vérificateur général élargisse la portée de ses vérifications. Cependant, un éditorialiste du journal *Le Devoir* de Montréal a pris une position diamétralement opposée :

> «En réalité, le vérificateur canadien entretient de grandes ambitions qui en disent long sur sa conception politique du Canada...On ne peut reprocher au vérificateur du Canada de vouloir suivre à la piste les ministères ou organismes fédéraux qui sont impliqués dans la mise en oeuvre de programmes. C'est son mandat et il s'en acquitte efficacement. Mais ce même vérificateur tombe dans l'excès quand il regrette de ne pouvoir contrôler les contrôles effectués par les administrations provinciales chargées de l'exécution de programmes financés partiellement par Ottawa...
>
> Manifestement, le vérificateur général oublie que dans un régime fédéral, le contrôle du pouvoir central doit avoir des limites.»

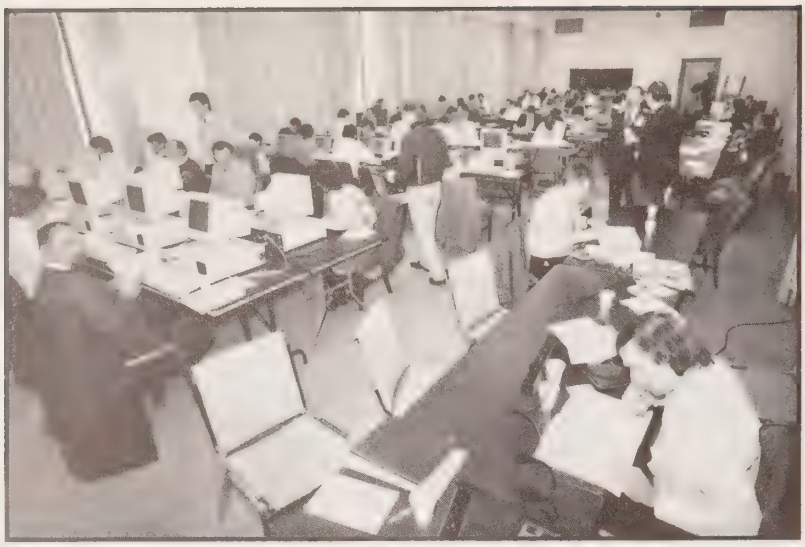
Félicité pour ses commentaires sur la dette

Si les opinions étaient partagées quant aux réflexions de Ken Dye sur l'entente du lac Meech, tous ont applaudi à ses commentaires sur la dette et le déficit. Les résultats de la vérification effectuée au ministère des Finances concluaient que les députés ne reçoivent pas assez d'information sur la dette publique. Fort de ces constatations, le vérificateur général a fait observer - selon le texte cité dans les journaux partout au Canada -

> «...qu'un gouvernement ultérieur pourrait devoir consacrer tout son temps et toutes ses énergies à essayer de financer des engagements antérieurs et à assurer le service de la dette du passé, et qu'il ne disposerait que de très peu ou d'aucune recette courante pour affronter l'avenir.»

Le *Calgary Sun* écrivait que :

> «Rien de cela n'est nouveau pour les politiciens fédéraux. Ils n'ont tout simplement pas le courage de faire quelque chose à ce sujet.



La conférence à huis clos à l'intention de la presse le jour de la présentation.

«Il reste que seuls la volonté et le courage politiques sauront endiguer la croissance implacable du fardeau de la dette au Canada,» a déclaré M. Dye - et il a tout à fait raison.

Mais chaque fois que la question de la dette fait surface, nos politiciens s'empressent d'affirmer que les Canadiens ne sont pas prêts à faire les frais d'une réduction du déficit. Les sondages d'opinion publique, font-ils ressortir, indiquent que la plupart des gens ne considèrent pas la dette du gouvernement comme sérieuse.

Foutaises! Les contribuables se secoueraient et reprendraient intérêt pour la question si les politiciens s'y intéressaient. Quant au principe voulant que les réductions de coûts entraînent automatiquement des coupures dans les programmes et les services essentiels, le rapport du vérificateur général présente, comme il le fait chaque année, une kyrielle de sources de gaspillage dans les dépenses gouvernementales.

Nous handicapons l'avenir du pays et s'il existe une question plus prioritaire, nous ne la connaissons pas.» (Traduction)

Un chapitre marquant

Mais la presse et la télévision canadiennes ont couvert de manière égale une seconde dimension du Rapport de 1988 du vérificateur général. «Dye critique, mais loue aussi les améliorations apportées à la fonction publique» déclarait le *Globe and Mail* au début d'un article. Le *Globe and Mail* faisait surtout référence au chapitre du rapport qui décrit les caractéristiques qui ont contribué à la performance élevée obtenue par huit organisations du gouvernement. En outre, les éditorialistes et les chroniqueurs ont jugé que le rapport était globalement positif. Un éditorialiste du *Globe and Mail* formulait le commentaire suivant :

> «Ce qui est à la fois surprenant et agréable ... c'est dans l'ensemble, le ton relativement modéré du dernier rapport de M. Dye présenté au Parlement. Depuis que son prédécesseur avait déclaré en 1976 que le gouvernement avait perdu, ou était sur le point de perdre le contrôle des deniers publics, on a signalé qu'Ottawa avait réalisé des progrès chancelants dans la gestion des comptes. Heureusement, M. Dye aborde ce rapport sur une note optimiste, ce qui contraste avec les «histoires d'horreur» habituelles.» (Traduction)

On pouvait lire dans le *Star Phoenix* de Saskatoon :

> «Compte tenu des inquiétudes que soulèvent l'inspection des aliments, les mesures inadéquates de reboisement, les ponts qui ne mènent nulle part, il est difficile de se rappeler que la performance du gouvernement s'est en fait améliorée dans certains secteurs.
>
> Mail il est un aspect du rapport annuel, publié cette semaine, que les contribuables ne devraient pas oublier. Le vérificateur général laisse entendre que l'importante bureaucratie fédérale peut dans certains cas, être assez efficiente. Il y a donc de l'espoir.» (Traduction)

Les commentateurs n'ont pas tous fait l'éloge du rapport. L'éditorialiste national en matière de politique du *Globe and Mail*, Hugh Winsor, s'est lamenté – sous la manchette (traduction) «Le pays a besoin d'un vérificateur général et non d'un grand-papa» – Il dit, entre autres :

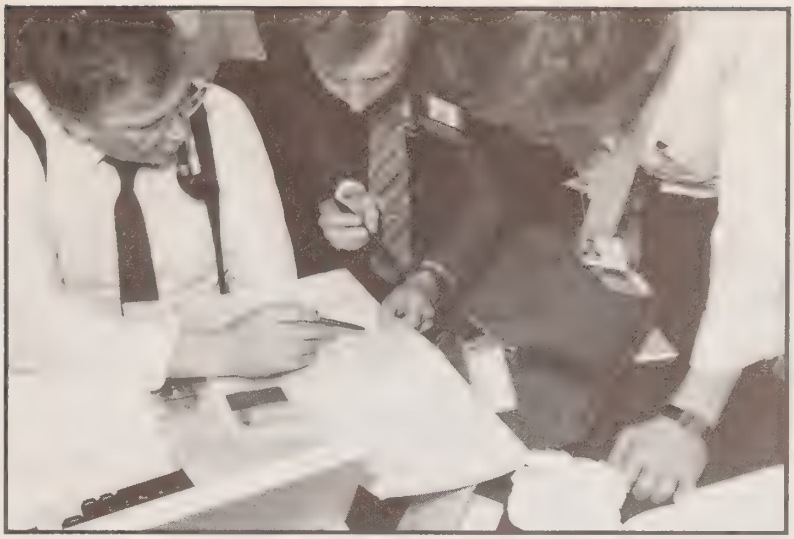
> «...le rapport de cette année accentuait une tendance déjà en cours depuis quelques années : il montre que le vérificateur général devient de moins en moins un policier et de plus en plus un conseiller en gestion...
>
> Cette approche plus modérée vise à encourager les fonctionnaires à faire preuve d'esprit d'entreprise et à prendre des risques. Le vérificateur général signale à l'avance aux bureaucrates qui sont prêts à envisager de nouvelles façons de gérer la machine gouvernementale qu'il passera outre aux échecs inévitables s'ils sont bien intentionnés.
>
> Tout cela fait que M. Dye peut paraître un peu

– contradictoire – un comptable, humain et sensible et cela lui vaudra peut-être la sympathie des mandarins. Mais il semble aussi que le vérificateur général élargisse son mandat.» (Traduction)

L'étude des organisations performantes a fait l'objet de nombreux articles. Mais les médias ne semblaient pas savoir comment présenter les bonnes nouvelles du rapport du vérificateur général. Quand ils en ont parlé, leurs tons étaient largement sarcastiques. Ainsi un éditorialiste du *Vancouver Sun* titrait : «L'enveloppe, s'il vous plaît» :

> «Le vérificateur général Kenneth Dye semble avoir adopté un style différent de celui de ses prédécesseurs Les gaspillages et les inefficacités sensationnels dénoncés dans les rapports annuels du vérificateur général sont devenus choses du passé.
>
> M. Dye ne craint cependant pas de critiquer le gouvernement mais il pense manifestement que le bâton n'est pas toujours la meilleure façon de susciter des améliorations du rendement. Il parsème ses critiques de louanges lorsqu'il croit que des louanges sont justifiées.
>
> Cette année, le rapport du vérificateur général comprend un nouveau chapitre qui porte sur les organisations performantes du gouvernement qui, selon le vérificateur, ont dépassé l'étape de la bureaucratie et assurent une gestion novatrice et productive des services publics.
>
> M. Dye a dit qu'il comptait poursuivre cette idée au cours des deux prochaines années en étudiant les qualités de leadership, les valeurs et l'éthique qui constituent une importante dimension des meilleures organisations.» (Traduction)

Mais d'autres lecteurs ont été plus qu'enthousiastes. La forte demande provenant d'organisations gouvernementales du Canada et du monde entier a nécessité la réimpression de milliers de tirés à part du chapitre. Comme nous le signalons dans le présent numéro d'**Opinions**, deux pays européens comptent faire une étude identique et il semble que l'étude du vérificateur pourrait bien faire partie des lectures obligatoires des programmes de deuxième et troisième cycles des écoles d'administration publique.



Le directeur principal Bill Woodley clarifie une question avec des journalistes.

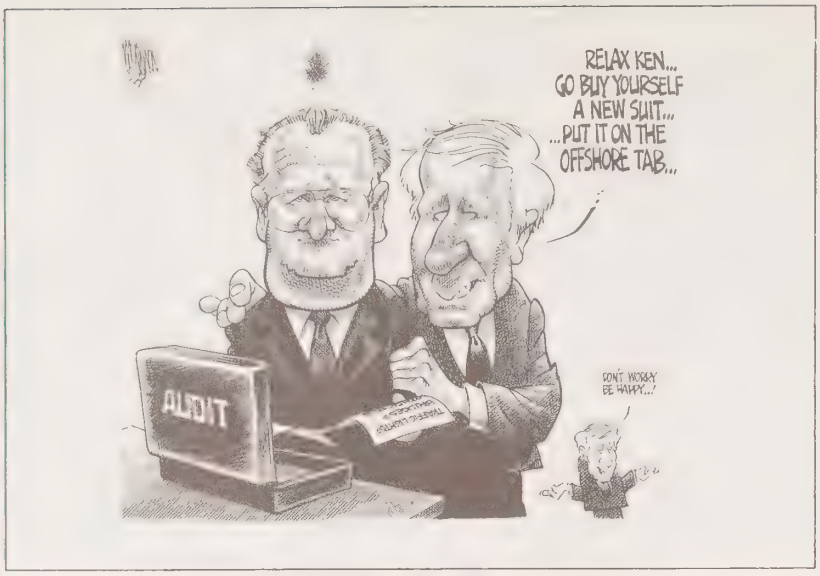
Un rapport fouillé

La session parlementaire a pris fin en décembre avec l'adoption de la Loi sur le libre-échange. Au moment où la Chambre des communes reprendra ses travaux en mars, il faudra constituer un nouveau Comité des comptes publics (CCP) et nommer un nouveau président puisque la présidente, Aideen Nicholson, a été défaite lors de l'élection de novembre. Il s'écoulera donc un certain temps avant que le CCP puisse étudier le Rapport annuel de 1988 et les pressions qui s'exerceront sur le nouveau Parlement limiteront vraisemblablement le temps que le comité pourra consacrer à cet examen

Mais c'est dommage. Tous s'entendent pour dire que le dernier rapport du vérificateur général se prête à une analyse approfondie. Il sera intéressant de voir sur quoi le CCP portera son attention. Il se pourrait fort bien que ses membres passent outre aux «histoires d'horreur» évidentes et se concentrent plutôt sur des questions essentielles comme l'ampleur insuffisante de la vérification des marchés de l'État effectuée par le ministère des Approvisionnements et Services, le manque de coordination entre les secteurs Emploi et Assurance de la Commission de l'assurance-chômage et le fardeau de plus en plus grand imposé au secteur privé en matière d'information fiscale en raison des modifications apportées à la Loi de l'impôt sur le revenu.

Comme le faisait remarquer le *Toronto Star* :

> «Le meilleur ami que le grand public ait en haut lieu, ce n'est pas le Père Noël, mais le vérificateur général Ken Dye.» (Traduction)



MacKinnon, The Chronicle-Herald, Halifax.

(Traduction) «Ne t'en fais pas Ken Achète-toi un nouvel habit et porte-le sur le compte du Fonds développement des ressources»

En reprise...

Les bandes vidéo

Depuis deux ans, la Direction des rapports et des communications a produit sur bandes vidéo les sommaires de vérifications comprises dans les rapports annuels. En 1988, les trois vérifications choisies sont les suivantes : **les organisations performantes; la gestion des programmes de contribution fédéraux-provinciaux en vigueur au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources; les opérations de pêches dans l'Atlantique, inspection et services intégrés.** Une quatrième bande présente l'opinion du vérificateur général sur les états financiers.

Les bandes vidéo étaient prêtes pour la séance à huis clos réservée aux représentants des médias le jour de la présentation du rapport. Non seulement les a-t-on utilisées tout au long de cette matinée, mais certaines chaînes de télévision en ont projeté des extraits en soirée, notamment Radio-Canada.

Immédiatement après la présentation du Rapport de 1988 par le président de la Chambre, nous avons installé les bandes sur le système OASIS (système de diffusion interne par câble) de la Chambre des communes afin que les députés puissent les visionner lorsque le Parlement siégera à nouveau.

Le BVG avait reçu à la mi-janvier plus de 75 demandes de séries complètes de bandes vidéo ainsi que des demandes pour l'une ou l'autre des bandes. Les demandes provenaient de députés, y compris le chef de l'opposition, ainsi que de ministères fédéraux, de collèges, d'universités, de postes de télévision et d'entreprises de diffusion par câble.

On retrouve sur la liste de ceux qui ont reçu ces bandes divers organismes, notamment l'Institut canadien des comptables agréés, le Conference Board, le Conseil national des autochtones du Canada et le nouveau Musée des civilisations.

Il est notable que de plus en plus de sociétés du secteur privé utilisent des bandes vidéo pour faire connaître, au cours de leurs assemblées annuelles des actionnaires, les principaux points de leurs rapports annuels. Le BVG communiquera avec des députés, individuellement, afin de savoir si les bandes vidéo sur le rapport annuel du Bureau ont la même utilité pour eux.

Du nouveau!

La brochure intitulée

Points saillants

a été jugée excellente

En 1988, le vérificateur général a innové en produisant une brochure format de poche contenant les faits saillants de chacun des chapitres du rapport annuel. Voici ce qu'en dit le *Chronicle Herald* de Halifax :

> «Avec ce mini-volume de 13 pages, M. Dye est passé maître de la communciation de masse. Le mini-volume résume le rapport officiel qui compte maintenant plus de 600 pages, et de nombreux renvois, où le lecteur trouve rapidement l'information. L'auteur, résigné, dit lui-même que «ce n'est pas un document facilement accessible.» Mais le travail du vérificateur est de voir à ce que les contribuables en aient pour leur argent, même de leur vérificateur. Par conséquent, reconnaissant que «nos travaux de vérification ne valent que dans la mesure où nous pouvons transmettre les messages que nous véhiculons», il a produit un rapport sommaire nécessaire que le contribuable moyen peut lire et qu'il doit trouver le temps de lire». (Traduction)

Et l'éditorialiste poursuit en louant le rapport intégral :

> «Ceux qui suivront son conseil et qui liront dans le rapport intégral les parties qui les intéressent trouveront que M. Dye ne vend peut-être pas très bien son gros livre. Le style en est clair, il fait preuve de bon sens et tend à étudier d'un oeil critique l'efficacité de certains gros programmes de dépenses, et des politiques qui les sous-tendent, plutôt que de perdre son temps à compter des trombones.» (Traduction)

Nouveau produit destiné aux députés

par Mark Hill,
directeur principal

Dans l'article qui suit le directeur principal de la Liaison avec le Parlement Mark Hill décrit une nouvelle possibilité de l'ordinateur qui permet aux députés de consulter facilement et rapidement n'importe quel chapitre du rapport annuel.



Le vérificateur général exhibe les disquettes du logiciel Ful.Text lors de la conférence de presse tenue le jour de la présentation.

Lorsqu'il a présenté son Rapport de 1988 à la Chambre des communes, le vérificateur général a dévoilé un nouveau produit du BVG qui devrait s'avérer utile pour les députés lorsqu'ils ont à effectuer des recherches. Il s'agit d'une version électronique du rapport annuel, ainsi que d'un progiciel d'extraction de texte, d'utilisation facile, qui permet d'accéder rapidement à toute l'information qui s'y trouve.

La version électronique du rapport annuel s'utilise avec les appareils IBM PC/XT/AT, PS/2 ainsi qu'avec tout matériel compatible. Elle comprend cinq disquettes de 3 1/2", y compris le progiciel d'extraction de texte (Ful·Text) qu'a mis au point la société Fulcrum Technologies Inc. Pour utiliser le progiciel, il suffit de le charger sur un appareil compatible avec IBM et de suivre à l'écran les messages guides-opérateurs permettant de faire des recherches dans le texte à l'aide de mots ou d'expressions clés. La partie du texte qui se rapporte au sujet de votre choix peut ensuite être affichée à l'écran. Vous pouvez également «survoler» les sections qui vous intéressent. Il est facile d'utiliser le progiciel; une personne qui possède les éléments de base de l'informatique pourra y parvenir en 15 à 20 minutes.

Fondamentalement, le rapport électronique permettra aux utilisateurs d'accéder rapidement, facilement et avec précision aux commentaires qu'a formulés le vérificateur général sur certains ministères et organismes. On peut aussi parcourir le texte dans le but d'y trouver des commentaires sur des questions plus générales, notamment l'efficience, l'environnement ou la gestion des ressources humaines. Les députés pourront utiliser ce mode de recherche dans un certain nombre de secteurs par exemple, la preparation en vue de leur participation à la période de questions au Parlement, les réponses à adresser aux contribuables et la préparation en vue des débats.

Outre le Rapport de 1988, le Bureau a converti à cette version électronique les rapports annuels qui remontent à 1983. Celle-ci n'est pas diffusée à cause, surtout, du format; on peut cependant y avoir accès par l'intermédiaire de la Bibliothèque du BVG ou de la Direction de la liaison avec le Parlement. Elle permet de déterminer si, et à quel moment au cours des six dernières années, le vérificateur a fait des commentaires sur un sujet d'intérêt en particulier. Quant au BVG, cela lui permettra de traiter les demandes de renseignements avec beaucoup plus d'efficience. Par le passé, il fallait se fier beaucoup à la mémoire du BVG; cela pouvait être efficace mais pas nécessairement efficient ou économique (ni rapide).

Tous les députés et les membres de leur personnel ont à leur disposition des appareils compatibles avec IBM; nous leur offrons donc un exemplaire de la version électronique du Rapport de 1988 dans l'une ou l'autre des langues officielles. Nous l'offrons également aux groupes de recherche au sein des caucus et à la Bibliothèque du Parlement.

Les députés et les membres de leur personnel qui ont assisté à la séance d'information tenue à l'intention des députés le jour de la présentation du rapport, ont été impressionnés par les possibilités que présente le rapport électronique en tant qu'outil de recherche. Il est aussi possible de parcourir le texte pour trouver rapidement les «bonnes choses» que le vérificateur a eu à dire au sujet d'un programme ou d'un ministère en particulier.

Point de vue d'un client

Entrevue avec Louis Tousignant

Louis Tousignant a fait une longue carrière au sein de la fonction publique fédérale. Il a occupé des postes au Secrétariat d'État, au Secrétariat du Conseil du Trésor, au Conseil privé, au Bureau des relations fédérales-provinciales et à l'Office canadien pour un renouveau industriel. Il était sous-ministre adjoint principal, Services intégrés de gestion et de réglementation, au ministère des Pêches et Océans lorsque le BVG a effectué une vérification intégrée de ce ministère. Le chapitre 13 du Rapport de 1988 renferme les constatations liées au secteur des pêches de l'Atlantique.

John Zegers, directeur principal des Rapports et des Communications, a interviewé M. Tousignant pour **Opinions** *dans le but de sonder les réactions d'un haut fonctionnaire fédéral dont les programmes ont fait l'objet d'une vérification de l'optimisation des ressources. Les idées exprimées dans cet article sont celles de M. Tousignant et n'engagent en rien le Bureau du vérificateur général.*

En décembre 1988, Louis Tousignant quittait le ministère. Il est maintenant directeur régional de l'assurance collective, région de Québec, pour la compagnie d'assurance Great-West.

John Zegers : Quels sont, selon vous, les avantages et les inconvénients d'être soumis à une vérification effectuée par le Bureau du vérificateur général?

Louis Tousignant : Au cours de l'année nous cherchons surtout à résoudre les problèmes qui surgissent. Les vérificateurs, une fois sur place, examinent tout et soulignent les lacunes ou les problèmes que connaissent des secteurs auxquels les gestionnaires n'accordent pas une attention particulière, présumant que tout y fonctionne bien. C'est là un avantage important.

Nos gestionnaires de programmes, dans le cadre des vérifications, ont l'occasion d'expliquer la nature de nos programmes à des spécialistes de l'extérieur et cela constitue un autre avantage. Les vérificateurs, de leur côté, ont vécu diverses situations et peuvent partager avec eux des suggestions sur les moyens d'améliorer les choses. Grâce aux observations des vérificateurs, nos gestionnaires sont en mesure de puiser à l'expérience d'autres personnes exerçant des activités similaires aux leurs, ce qui est évidemment utile.

Passons aux aspects moins plaisants et, en premier lieu, à la question importante du temps qu'il faut consacrer aux vérificateurs. Ces personnes, lorsqu'elles nous arrivent, ne connaissent pas à fond le mandat et les activités du ministère. Les gestionnaires et employés doivent donc consacrer beaucoup de temps à leur expliquer la mécanique exacte des programmes, temps qui normalement serait consacré à des tâches opérationnelles.

À cela s'ajoute, depuis quelque temps du moins, la tendance pour les gens du Bureau du vérificateur général de non seulement centrer leurs vérifications sur l'efficience avec laquelle sont utilisés les deniers publics et sur le respect des autorisations régissant cette utilisation, mais également de se pencher sur l'orientation politique qui sous-tend un programme donné. Les conclusions formulées dans ce dernier cas peuvent avoir des répercussions à long terme sur ce que nous accomplissons. Il nous faut donc consacrer beaucoup de notre temps à expliquer aux vérificateurs ce que nous essayons d'accomplir.

À tout prendre cependant, le vérificateur général joue un rôle fondamental et les travaux de vérification nous sont d'un grand secours lorsqu'il nous faut rendre compte au Parlement de nos activités. Le rapport de vérification nous permet de jeter un regard objectif et scrutateur sur nos programmes, de confirmer la réussite de certaines interventions et de repérer les secteurs qu'il y aurait lieu d'améliorer.

John Zegers : À qui profitent surtout les vérifications?

Louis Tousignant : Je dirais sans hésiter qu'elles profitent le plus aux cadres supérieurs de l'administration centrale, ici à Ottawa, et aux cadres supérieurs des bureaux régionaux. C'est sur eux que sont braqués les projecteurs. La vérification a démontré que, somme toute, notre équipe de direction, dans le cas des provinces de l'Atlantique cette fois-ci, et dans celui de la région du Pacifique il y a deux ans, s'acquitte pleinement de son mandat. À mon avis, la vérification a également bénéficié directement au personnel s'occupant de la gestion financière du ministère.

Le ministère, dans son ensemble, en tire profit parce que tous les ministères et tous les parlementaires fédéraux jugent très important le rapport du vérificateur général. Il s'agit d'un document public qui nous permet d'évaluer nos activités et, de là, notre capacité à réaliser notre mission et à cerner d'éventuels problèmes.

Un autre avantage, que certains jugeront peut-être plus immédiat, est le fait que la vérification permet de signaler, à juste titre d'ailleurs, le manque de ressources dans certains secteurs. Cela vient étayer nos demandes de ressources auprès du Conseil du Trésor. C'est là un atout majeur que nous donnent

les vérifications. Les démarches faites par un ministère afin d'obtenir des ressources pour une activité donnée sont souvent jaugées avec scepticisme.

John Zegers : Pour qui la vérification proprement dite et ses résultats présentent-ils le moins d'aspects positifs?

Louis Tousignant : Je crois que personne n'y est perdant. Le seul point négatif, comme je l'ai déjà indiqué, est le temps où il faut empiéter sur notre horaire pour expliquer les programmes aux vérificateurs.

Le ministère, dans son ensemble, en tire profit parce que tous les ministères et tous les parlementaires fédéraux jugent très important le rapport du vérificateur général.

John Zegers : Vous faites allusion au temps que vous consacrez au personnel du Bureau du vérificateur général. À votre avis, cela rapporte-t-il des dividendes? Croyez-vous que le personnel du BVG a vraiment compris les préoccupations et les problèmes qui sont le fait quotidien de votre personnel?

Louis Tousignant : Oui. Il est évident que les membres de l'équipe qui ont vérifié notre ministère comprenaient fort bien le genre de pression que doivent vivre le ministère et ses clients. Ils ont donc, dans le chapitre du rapport consacré au ministère fédéral des Pêches et des Océans, centré leur attention sur des questions essentielles.

Le recours par le BVG à des spécialistes recrutés hors de l'administration fédérale est un autre aspect important de la vérification. L'équipe des vérificateurs a compté sur l'avis d'un groupe consultatif composé non seulement des membres de la direction du ministère mais également sur celui de spécialistes du secteur industriel. Il s'agit là d'un aspect important de la vérification puisqu'il permet d'en légitimer les conclusions.

John Zegers : La vérification à votre avis a-t-elle porté sur des questions importantes? Les vérificateurs ont-ils examiné tous les secteurs importants?

Louis Tousignant : À mon avis, la vérification a porté sur des questions importantes. Un seul élément a été exclu de la vérification. Il s'agit de notre programme scientifique, lequel est très important. Les membres de l'équipe du BVG savaient que nos vérificateurs internes procèdent actuellement à une vérification approfondie du programme d'hydrographie. Ils savaient également que nous venions tout juste de restructurer le secteur des sciences et d'en redéfinir les objectifs. L'équipe de vérification et la direction du ministère ont convenu au départ d'exclure ce programme du champ de la vérification. Ce cas mis à part, ils ont fait un excellent travail, un examen approfondi des activités de surveillance et d'application des règlements, des services intégrés et du programme d'inspection. En ce qui a trait aux pêches, ils ont examiné la gestion de ces dernières, l'émission des permis, l'établissement des plans de pêche, les relations entre le ministère et ses clients et la transformation de la ressource dans les usines.

John Zegers : Je sais que le personnel du BVG a passé pas mal de temps à bord des bateaux que possède le ministère à s'entretenir avec les pêcheurs.

Louis Tousignant : Oui, ils ont interrogé des gens de tous les niveaux, des agents et des inspecteurs des pêches jusqu'aux directeurs généraux des bureaux régionaux. Ce travail demande une sérieuse coordination entre le personnel des régions et celui de l'administration centrale. Je crois qu'il en a été ainsi et que le chapitre du rapport l'indique bien.

John Zegers : Vous a-t-on suffisamment permis au cours de la vérification de formuler vos commentaires sur les observations et les recommandations des vérificateurs?

Louis Tousignant : Oui. J'ai insisté, afin d'éviter toute surprise aux deux parties, pour que les communications entre le Bureau du vérificateur général et le ministère se fassent par l'entremise de mon bureau. Dans la plupart des secteurs, nous étions déjà au fait des points signalés par les vérificateurs. Par exemple, dans le secteur de l'inspection du poisson, au moment où se déroulait la vérification, nous étions à réaliser un projet spécial portant sur la révision des procédés d'échantillonnage. Ce travail s'harmonise avec les constatations faites par les vérificateurs Ces derniers ont également parlé du besoin d'améliorer les systèmes de gestion et d'information dans le cas du programme d'inspection. Nous sommes d'accord avec eux et nous sommes à réaliser les améliorations qui s'imposent. La première mesure à prendre toutefois - ce que nous avons fait l'année dernière - était de regrouper les divers programmes d'inspection en un seul secteur, ce qui a exigé beaucoup de temps et d'efforts.

Nous avons relevé avec surprise quelques petits accrocs aux règles. Nous avons constaté, par exemple, que les autorisations utilisées pour la réalisation d'un projet de développement économique et régional n'étaient pas les bonnes. Cela, toutefois, ne représentait qu'une très petite fraction de nos activités.

...le vérificateur général joue un rôle fondamental et les travaux de vérification nous sont d'un grand secours lorsqu'il nous faut rendre compte au Parlement de nos activités.

John Zegers : Avez-vous vécu certaines frustrations au cours de cette vérification?

Louis Tousignant : Oui, le traitement réservé au programme d'inspection. Le rapport final est assez juste et ne présente pas de recommandations particulières.







Nous avons toutefois eu beaucoup de difficultés à expliquer aux vérificateurs de l'équipe l'enchaînement des activités liées à l'inspection du poisson. La vérification a été axée sur les lacunes possibles que pourraient présenter nos procédés d'échantillonnage. Il a été difficile de leur faire comprendre que les activités d'inspection ne portent pas uniquement sur le produit final duquel sont prélevés des échantillons, mais que les inspections débutent à bord des bateaux, se poursuivent avec le déchargement, étape où sont écartés certains produits avant la transformation. Il faut également tenir compte des contrôles de la qualité qu'effectue à l'intérieur des usines le personnel même des entreprises. Nous avons eu de la difficulté à expliquer aux vérificateurs l'impact relatif de l'échantillonnage compte tenu de l'ensemble des activités d'inspection conçues pour assurer la qualité et la sécurité du produit avant que ne s'effectue l'échantillonnage final. Finalement, malgré que nous jouissions d'une des meilleures réputations au monde en ce qui touche la salubrité des produits et malgré le petit nombre des plaintes présentées par les consommateurs, ces facteurs n'ont pas été jugés pertinents du strict point de vue des vérificateurs.

John Zegers : Une des choses que j'ai retenues après avoir lu le chapitre, c'est que la tâche des inspecteurs de votre ministère n'est pas facile.

Louis Tousignant : C'est une tâche extrêmement difficile. Le niveau des ressources allouées pour les inspections depuis les années 70 a été plus ou moins stable - environ 500 personnes. Durant la même période, le nombre d'usines de transformation a crû très rapidement. Si j'ai bonne mémoire, nous faisions affaire en 1976 avec quelque 1 000 usines de transformation alors que nous servons maintenant quelque 1 700 installations et que nous ne disposons toujours, à peu de chose près, que du même nombre d'employés.

Il est évident que les membres de l'équipe qui ont vérifié notre ministère comprenaient fort bien le genre de pression que doivent vivre le ministère et ses clients.

Il a fallu, bien sûr, pour atteindre un seuil d'équilibre, demander aux entreprises d'assumer plus de responsabilités. Par règlements, nous avons imposé des méthodes de déchargement et nous avons fixé des exigences minimales pour la manutention et le traitement de la ressource, exigences auxquelles doivent se soumettre les entreprises sous peine d'amendes ou de sanctions. C'était là une façon d'éviter une surcharge pour notre personnel. En raison de cette démarche générale, qui confie plus de responsabilités de contrôle à l'entreprise, il n'est pas indispensable d'être sur place dans les usines 24 heures sur 24, même si ces dernières fonctionnent jour et nuit.

Il est évident qu'il faudrait, dans le secteur de l'inspection du poisson, disposer de plus de ressources et le chapitre du rapport, à mon avis, admet le bien-fondé de cette position. Notre dilemme comme ministère est que nous avons atteint, après une restructuration administrative et une réduction de l'effectif, la limite de notre flexibilité. Nous avons diminué le nombre d'employés dans les secteurs du soutien et de l'administration; le chapitre indique en fait un effectif quelque peu insuffisant à cet égard.

Nous avons tenté de maintenir nos programmes opérationnels au même niveau qu'auparavant et nous avons même réussi à leur attribuer de nouvelles ressources dans certains secteurs. Mais, à la vérité, nous avons perdu, au plan interne, toute flexibilité. Nous savons qu'il est extrêmement difficile dans le cadre actuel d'obtenir des ressources additionnelles. Je ne conteste pas la politique de réduction des dépenses, mais cela nous force à chercher des solutions de remplacement, de façon que le gouvernement n'ait plus à nous fournir de ressources additionnelles. En ce qui a trait à l'inspection du poisson, nous avons l'intention d'établir un programme obligatoire de contrôle de la qualité dont le secteur privé aura l'entière responsabilité. De cette façon, le manque possible de ressources gouvernementales sera compensé par l'accroissement des responsabilités assumées par le secteur privé.







Somme toute, je crois que la version finale du chapitre est juste dans son appréciation du ministère. Une vérification comporte évidemment des difficultés tout au long de son déroulement... La vérification, par contre, offre des avantages très nets pour les membres de la direction...

John Zegers : Je vous écoutais parler et je revoyais la section du rapport qui traite de cette question. Le texte est d'un ton très positif en ce qui a trait aux quelques problèmes relevés.

Louis Tousignant : Cet exemple illustre bien ce que les vérifications peuvent offrir de frustrant. Les vérificateurs disent, dans cette section du chapitre, que nous sommes l'un des rares pays à posséder un programme complet et obligatoire d'inspection, que nous sommes en tête du peloton en ce domaine et qu'il s'agit d'un secteur qui n'offre que peu de problèmes. Et voilà pour un des paragraphes.

Ils passent ensuite a la dissection minutieuse d'aspects plus particuliers qui présentent des problèmes. Cela tient sans doute de la nature même de la vérification qui est forcément centrée sur les secteurs à améliorer. Néanmoins, de manière générale, si l'on s'arrête à la façon dont le chapitre nous traite, le lecteur attentif, à mon avis, en dégage l'indication que nous faisons du bon travail.

Somme toute, je crois que la version finale du chapitre est juste dans son appréciation du ministère. Une vérification comporte évidemment des difficultés tout au long de son déroulement. On aimerait sans doute mieux ne pas se poser de questions et se contenter du train-train quotidien. La vérification, par contre, offre des avantages très nets pour les membres de la direction en ce sens qu'après la vérification de nos activités sur la côte du Pacifique, de nos activités dans la région de l'Atlantique, et du fonctionnement de notre programme d'inspection sur l'ensemble du territoire national, il semble que les lacunes sont rares et que les faiblesses sont peu nombreuses. Non seulement faisons-nous du bon travail mais nous le faisons avec efficacité compte tenu des ressources que nous octroie le Parlement.

Le recours par le BVG à des spécialistes recrutés hors de l'administration fédérale est un autre aspect important de la vérification.

John Zegers : Auriez-vous des commentaires à formuler sur les recommandations présentées par les vérificateurs? Croyez-vous qu'elles sont pertinentes?

Louis Tousignant : Je crois qu'elles le sont. Le ministère est d'accord avec toutes les recommandations mais certaines seront plus difficiles à mettre en oeuvre que d'autres. Par exemple, les vérificateurs suggèrent quelque part que nous tenions davantage compte des incidences économiques des plans de pêche et que nous mettions davantage l'accent sur la viabilité économique. Nous sommes d'accord avec cette recommandation, mais cet avis ne tient pas compte du fait que les plans de pêche, dont l'objet est de répartir les ressources utilisables entre les groupes de pêcheurs, sont basés sur des contingents remontant loin dans le temps et sur des droits établis, réalité qui se prête peu facilement aux changements soudains dans un court laps de temps. Il peut être difficile, par conséquent, de donner une suite concrète à cette recommandation à court terme. Le principe sous-jacent est, bien sûr, valable.

L'équipe des Rapports reçoit le Prix d'excellence

par Desmond Kimmitt, directeur principal

Tous les ans le vérificateur général remet un prix d'excellence en reconnaissance d'une contribution exceptionnelle à l'oeuvre du Bureau. Cette année, le comité d'étude a décidé de le décerner à la Direction des rapports ainsi qu'au directeur principal John Hitchinson pour leur rendement remarquable concernant la production du rapport annuel. Dans le présent article, Desmond Kimmitt, directeur principal, nous parle de l'éventail de gens qui ont contribué à cette production.

L'une des principales fonctions du vérificateur général du Canada, en vertu de son mandat, est de présenter des rapports. L'article 7 de la *Loi sur le vérificateur général* commence d'ailleurs ainsi : «Le vérificateur général prépare à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel...».

Un rapport intégral

Il est intéressant de comparer les rapports des missions d'attestation «classiques» aux rapports de vérification intégrée. Dans le premier cas, le rapport de vérification présenté aux actionnaires se limite maintenant à une courte déclaration au libellé très précis. Par contre, la vérification intégrée qu'effectue le vérificateur pour le Parlement exige qu'il présente une description complète des questions jugées assez importantes pour être signalées à la Chambre des communes. Cette dernière façon de procéder, en fait, remonte aux origines de la fonction de vérification, époque où l'on s'attendait à rien de moins qu'un long rapport. On peut se demander si l'écart entre les attentes du public et ce que leur livrent les vérificateurs aurait atteint l'ampleur actuelle si les vérificateurs n'avaient renoncé aux rapports décrivant en détail leurs constatations.

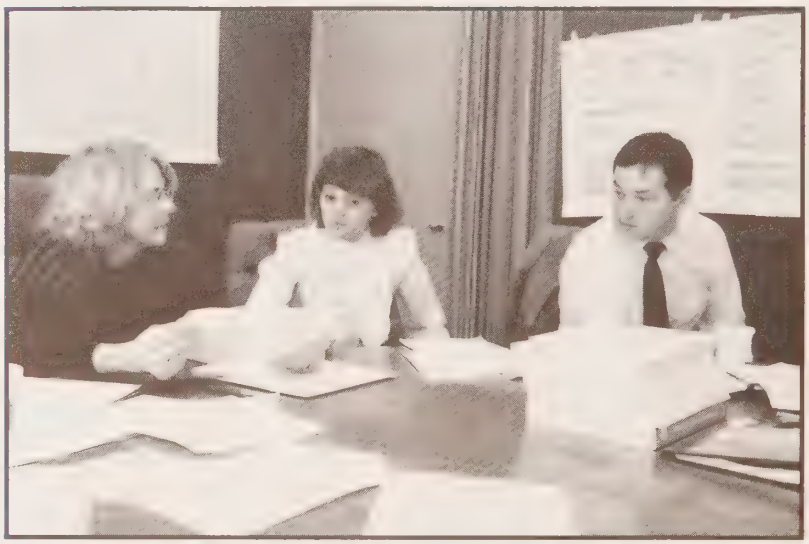
Une tâche imposante

Une chose est certaine : la préparation d'un rapport intégral est difficile. En effet, le rapport doit rendre compte, avec exactitude et impartialité, des constatations faites lors de la vérification. Il doit être rédigé sur un ton neutre et être facile à lire. Il doit se concentrer sur l'essentiel tout en fournissant un contexte suffisant. Il doit être bien rédigé, tant en anglais qu'en français, et les deux versions doivent contenir exactement la même information. Des graphiques et tableaux de qualité et des photographies bien choisies peuvent agrémenter le texte. La version finale du rapport doit avoir un ton sérieux sans rien d'extravagant. Enfin, ce document doit être prêt à la date limite de présentation à la Chambre des communes.

Les intervenants

Il n'est donc pas étonnant qu'un grand nombre d'employés du Bureau du vérificateur général contribuent à la rédaction, à la traduction, à la révision et à la production du rapport annuel, depuis le manuscrit jusqu'au texte prêt pour la reprographie que nous remettons aux Services d'imprimerie du gouvernement canadien. Parmi les personnes et groupes en cause, mentionnons les services centraux de traitement de texte et d'arts graphiques, le photographe du Bureau, le service de gestion du matériel et les traducteurs du Secrétariat d'État en poste au Bureau.

Toutefois, la pierre angulaire de tout le processus est l'équipe des Rapports de la Direction des rapports et des communications. L'équipe est composée de Desmond Kimmitt, directeur principal, de Diane Spratt, coordonnatrice des rapports, de Lucien Quinty, rédacteur-réviseur de langue française, et



Gail Thorson, Gerry Désormeaux et Diane Spratt discutent de l'échéancier du rapport.

de Christine La Salle, rédactrice-réviseur qui collabore à la revue **Opinions**, de Gail Thorson et de Pat Forsberg (aussi en charge de la production de rapports sur bandes vidéo), rédactrices-réviseurs de langue anglaise, et de Gerry Désormeaux, réviseur technique.

Un processus qui commence tôt

Avant qu'on entame l'étape de la rédaction, Desmond Kimmitt ou l'un des rédacteurs-réviseurs assiste aux réunions des comités consultatifs et rencontre chaque directeur principal responsable d'une mission de vérification pour discuter d'une stratégie de communication.

Pendant ce temps, Diane Spratt assure la liaison avec le directeur principal des Opérations de vérification, John Hitchinson, qui a la tâche ardue de déterminer les dates auxquelles la Direction des rapports et des communications recevra les ébauches des chapitres.

C'est Diane, surnommée «Roadrunner» ou la jongleuse, qui du printemps à l'automne, veille à ce que chaque chapitre soit acheminé aux réviseurs, aux traducteurs et rédacteurs-réviseurs, au service central de traitement de texte et enfin à l'imprimeur. Cette distribution se fait maintenant en grande partie par voie électronique grâce au système d'affichage ReportRead du Bureau.

Fidélité aux résultats des vérifications

La tâche annuelle de l'équipe des Rapports, qui travaille avec les auteurs des chapitres des Opérations de vérification, est de voir à ce que le rapport présente fidèlement les résultats des vérifications et à ce qu'il en rende compte d'une manière efficace. Cette tâche, en fait, revient aux quatre rédacteurs-réviseurs, secondés par des rédacteurs-réviseurs engagés à contrat lorsque les contraintes de temps sont le plus pressantes. Leur travail va bien au-delà de la mise en page et de la correction des fautes de grammaire. «Ce qui se conçoit bien, s'énonce clairement» disait Boileau. Les réviseurs doivent donc bien comprendre les concepts à la base du message que l'auteur de chaque chapitre désire communiquer.

La rédaction et la révision sont difficiles et exigeantes. Il faut toutefois mentionner que la Direction du perfectionnement et des méthodes professionnelles a fortement favorisé l'amélioration à ce chapitre dans le Bureau. Toutefois, même les meilleurs rédacteurs savent qu'ils dépendent beaucoup des réviseurs de la Direction des rapports. En fait, ce sont les meilleurs rédacteurs qui s'offusquent le moins des révisions et même qui apprécient le plus la contribution des réviseurs.

La révision technique : un autre aspect important

Une personne dont on ne pourrait se passer dans le processus de révision et de production est le réviseur technique Gerry Désormeaux. Il a pour responsabilité de confirmer que les auteurs ont indiqué correctement les sources, citations, termes techniques, numéros, montants, renvois aux lois, photographies et légendes des pièces, et tous les autres chiffres et pourcentages figurant dans chaque chapitre. Qu'entend-on par qualité technique? Gerry la décrit ainsi : «La qualité technique consiste à vérifier les chiffres, les montants, les faits évoqués, les noms officiels ainsi que la terminologie qui figurent dans le texte, en les confrontant aux documents d'origine et en tenant compte de la terminologie en usage.» Après avoir vérifié l'exactitude de ces données dans l'une des langues officielles, Gerry doit s'assurer que le texte dans l'autre langue est fidèle au premier.

Une année favorable

En rétrospective, l'année 1988 s'est avérée une année favorable pour l'équipe des Rapports. L'année précédente, de sérieux problèmes avaient retardé certaines vérifications et, forcément, la rédaction du rapport. Par la suite, la Direction générale des opérations de vérification s'est engagée à faire respecter les délais à l'avenir.



Desmond Kimmitt, Pat Forsberg et Christine La Salle assistent à une réunion où l'on discute de production.

John Hitchinson s'est révélé une aide précieuse pour atteindre cet objectif en 1988.

La directive du vérificateur général, Ken Dye, demandant que les chapitres n'excèdent pas 20 pages dans le rapport final a également contribué à améliorer la situation. Le système ReportRead a accéléré le processus tout comme le traitement ultra-rapide des documents au Service central de traitement de texte. Mais, le fait que Nancy Murphy, auparavant directrice principale de l'équipe des Rapports, a laissé une équipe de rédaction et de production hautement compétente et dévouée a été le facteur prépondérant de cette réussite.

Somme toute, en 1988, la production du rapport annuel s'est remarquablement bien déroulée, à toutes les étapes. L'équipe des Rapports remercie du fond du coeur toutes les personnes dévouées qui ont contribué à cette réussite. Il reste maintenant à répéter ce succès en 1989.

Réviseurs à l'oeuvre

Afin que les lecteurs aient une compréhension plus juste de la révision, ***Opinions*** *a demandé à deux réviseurs, l'une francophone et l'autre anglophone, de nous livrer leurs impressions sur le sujet. Christine La Salle, rédactrice adjointe d'****Opinions*** *et également réviseur de l'équipe des Rapports, et Gail Thorson, réviseur de la même équipe, nous disent comment elles perçoivent leur travail.*

Point de vue d'un réviseur de langue française

par Christine La Salle

Depuis près de trois ans, je travaille au sein de l'équipe des Rapports comme adjointe de Lucien Quinty. Nous formons équipe avec Gerry Désormeaux, notre réviseur technique émérite à l'humour vivifiant ainsi qu'avec Claire Chabot, une traductrice pigiste chevronnée. Nous travaillons aussi en collaboration avec nos collègues anglophones, Gail Thorson et Pat Forsberg. Desmond Kimmitt joue le rôle de capitaine, supervise le déroulement des opérations, réconforte le moral des troupes et concocte de nouveaux stratagèmes de communication, comme la brochure destinée aux députés dont il a lancé l'idée. En tout temps, Diane Spratt nous fournit des services de secrétariat et coordonne la production avec diligence et efficacité.

En parlant avec les gens du Bureau, j'ai constaté que la plupart ignorent la nature de notre travail. Certains s'imaginent que nous traduisons. Beaucoup de vérificateurs ne manquent pas de nous taquiner, nous traitant de pêcheurs de lune, de capricieux soucieux d'esthétisme et grands amateurs de «sparages», ou d'esbroufe.

Nous ne nous formalisons guère de ces clichés mais j'aimerais jeter un peu de lumière sur ces idées confuses. Nous ne traduisons pas, si ce n'est à l'occasion pour rendre service. Ce sont les traducteurs détachés par le Secrétariat d'État qui s'acquittent de cette tâche exigeante. Quant à nous, nous révisons, c'est-à-dire que nous vérifions la concordance entre le texte anglais et le texte français, la qualité grammaticale et stylistique des documents, leur cohésion et exactitude. Nous veillons aussi à respecter la politique de communication mise en avant par M. Dye, calquée sur ce que l'on appelle le «plain language» chez nos amis anglo-saxons. D'octobre à juin, nous révisons des documents comptables, notes de service et notes de cours traduits pour la plupart mais parfois rédigés en français. De juin à octobre, nous nous attelons à la révision du rapport annuel. Là le tableau change de façon radicale. Le rythme devient haletant et passe du moderato au crescendo.

Pendant que la canicule bat son plein et que d'autres fonctionnaires goûtent les délices de l'été, nous révisons deux types d'ébauches : celles traduites de l'anglais et celles, plus rares, rédigées en français.

Bien que le travail comporte manifestement des similitudes, il présente aussi des différences.

Les premières ne posent pas de difficultés particulières, surtout si le traducteur connaît bien le domaine de la comptabilité et de la vérification intégrée. Mais l'écueil majeur demeure les nombreuses modifications apportées à ces ébauches, à la suite des échanges avec l'équipe de la Révision centrale ainsi qu'avec les hauts fonctionnaires des entités visées. À la première version s'ajoutent donc souvent six à huit versions supplémentaires. Il faut une patience de bénédictine pour décrypter les modifications souvent manuscrites, que je traduis souvent moi-même pour ne pas alourdir inutilement la charge des traducteurs. Enfin, j'ai parfois l'impression que mes yeux doivent se transformer en radars pour ne rien oublier. J'ai surnommé Gerry, notre réviseur technique, «Oeil de Faucon» car il détecte tout. Au cours de la révision, je le consulte souvent si certaines questions techniques m'échappent. Je demande aussi conseil à Lucien ou à Claire, lorsque je suis en panne d'inspiration. Il s'agit vraiment d'un travail de collaboration entre vérificateurs et réviseurs.

Avec les ébauches traduites, notre tâche s'apparente à une contre-vérification linguistique. À cette étape, le texte original est en principe exempt de failles logiques, car les questions de fond ont été résolues par nos collègues anglophones qui l'ont scruté à la loupe. Mais il n'est pas à l'abri des erreurs d'interpretation Le domaine est en effet bien circonscrit. De plus, un mot anglais correspond souvent à plusieurs sens en français, d'où parfois des glissements. Une fois satisfaite de l'ebauche traduite, je la présente à l'équipe qui l'étudie minutieusement, de concert avec un vérificateur francophone. Cette étude terminée, auteurs et réviseurs se réunissent pour élucider de part et d'autre les questions laissées en suspens. On s'entend sur la version finale qui sera publiée.

Par contre, avec les ébauches rédigées en français, je dois tout autant effectuer une révision du contenu que de la forme du texte. En possession de l'ébauche du directeur principal, je donne des conseils sur l'enchaînement des paragraphes, sur le choix des mots et redresse une grammaire parfois chancelante. C'est là qu'interviennent les dons de rédacteur et la créativité. Je ne prétends pas m'improviser vérificatrice mais si des points me semblent obscurs ou illogiques, je le signale au réviseur technique ou aux auteurs du chapitre et au responsable de la vérification.

En fait, j'essaie de me mettre à la place du simple député qui, lui non plus, ne possède pas nécessairement une connaissance exhaustive du domaine. Ainsi je m'assure que le rapport annuel est écrit dans une langue simple, dénuée de jargon, qui n'est pas accessible seulement aux seuls spécialistes. Pour ce faire, je m'inspire des lignes directrices régissant la rédaction des lois émises par l'Association du Barreau canadien et les adapte au contexte de la comptabilité. Mon mot d'ordre est la simplicité. J'évite donc ces longues phrases



L'équipe des Rapports, de gauche à droite en arrière : Lucien Quinty, Gerry Désormeaux, Desmond Kimmitt. À l'avant : Diane Spratt, Christine La Salle et Ga[illegible] Thorson. Pat Forsberg était absente

«spaghetti» où les subordonnées s'enchevêtrent et où les idées s'embrouillent. S'il me faut à tout prix employer un mot technique complexe, je propose d'en donner une courte définition au lecteur. Enfin, je vois ensuite à l'uniformité de la terminologie que je restreins au domaine technique et aux noms de programmes et de concepts. Je m'insurge en fait contre une application servile de cette règle sacrée car loin de rendre le texte plus expressif, elle peut engendrer de la monotonie. Enfin, il m'apparaît important aussi de bien connaître le mandat du Bureau pour éviter les formulations maladroites et les impairs sur le plan politique.

Une fois la révision terminée, l'ébauche est ensuite traduite en anglais et acheminée à la Révision centrale, formée du Comité consultatif et d'un expert-conseil, Ron Moore. Ils fouillent le texte à la lumière de critères liés à notre mandat et examinent les questions de vérification. L'ébauche du chapitre me revient ensuite pour une simple correction stylistique et grammaticale des modifications ajoutées, avec redressements factuels et corrections de dates et de montants, s'il y a lieu.

Lorsque le réviseur, les auteurs et l'équipe de Révision centrale sont satisfaits du texte, l'ébauche est alors présentée aux responsables de l'entité vérifiée. Après discussion, on me retransmet le texte, avec mission d'intégrer les commentaires de l'organisme visé. En bref, bien formuler le message, sans trahir la pensée des différents auteurs, constitue un enjeu souvent difficile, mais n'est-ce pas là l'un des défis stimulants liés à notre métier?

Suivent les nombreuses relectures et corrections d'épreuves. À ce stade, Lucien, Claire et moi échangeons nos travaux de révision par mesure de prudence, pour les voir d'un oeil neuf. Nous les confions ensuite aux bons soins de Gerry et de Diane, qui s'occupent notamment des étapes finales et matérielles de la production, après la mise sous presse : ententes avec l'imprimeur et correction des premières épreuves.

Un beau matin, Gerry, une lourde et précieuse valise sous le bras, revient de l'imprimerie, souriant. Pendant la rédaction du rapport, l'été, imperceptiblement, a filé. Des arbres rougeoyants tournoient dans la lumiere d'automne et semblent nous convier à de paisibles promenades. Mais une autre tâche volumineuse nous attend cette année : la révision du nouveau Manuel de vérification intégrée et d'autres documents méthodologiques.

La version d'un réviseur de langue anglaise

par Gail Thorson

Presque tous ceux qui rédigent un chapitre du rapport annuel pour la première fois viennent trouver les rédacteurs et rédactrices de l'équipe des Rapports en éprouvant de l'anxiété, voire même de l'hostilité. L'une des grandes satisfactions liées à notre tâche est de voir cette situation se transformer et un climat de confiance s'établir.

Le succès de l'année dernière avait été prévu et, peut-être même garanti, par la parution au début de décembre 1987, d'un échéancier mis au point par les Opérations de vérification, plus exactement par John Hitchinson, en collaboration avec les auteurs des chapitres. Or, ce que nous osions à peine espérer advint : tous les auteurs ont respecté les délais et, en cas de retard, ont toujours pris soin de nous avertir en temps opportun pour que nous puissions mettre l'échéancier à jour.

Pour notre part, nous avons communiqué deux modifications aux auteurs au début mars, au moment où ils s'apprêtaient à rédiger les ébauches des directeurs principaux. Ces modifications n'ont pas exactement été des mieux accueillies au tout début, mais elles ont finalement été acceptées et elles ont sans aucun doute contribué au bon déroulement et au succès de l'entreprise. Les chapitres devaient avoir 20 pages au plus et les principales questions devaient être brièvement exposées au début, en rubrique (et publiées séparément dans une mince brochure). Les auteurs ont dû déployer beaucoup d'efforts pour atteindre une telle concision. Toutefois, ces modalités de présentation mettaient les chapitres davantage à la portée de leurs destinataires et facilitaient la révision et la traduction des textes ainsi que la correction d'épreuves et les diverses révisions.

Au début d'avril, on avait pratiquement décidé du choix des questions à présenter au vérificateur général au cours des séances d'information. Des sujets comme l'état d'avancement des travaux de vérification, les points saillants, les questions d'une importance particulière à présenter dans le chapitre 1 étaient examinés au cours de séances d'une demi-heure.

Les dates prévues pour la réception des ébauches des directeurs principaux se situaient entre le début mars et le début juin. Elles étaient échelonnées de façon à nous permettre de consacrer à peu près une semaine à chacune d'elles en vue de faire une première révision approfondie. En effet, cette étape est la seule occasion qui soit donnée au réviseur de voir le chapitre d'un oeil neuf et de déterminer comment il sera perçu par des lecteurs impartiaux. Il vérifie entre autres si les arguments sont judicieusement exposés, appuyés par des exemples, des photos et des graphiques pertinents; si les questions les plus importantes ont été traitées en premier. En effet, plus on se familiarise avec un texte, plus on a tendance à perdre de vue de tels aspects. Par ailleurs, le fait d'avoir assisté aux réunions du Comité consultatif, a permis aux réviseurs de mieux saisir les questions de vérification et, partant, de mieux contribuer à la mise au point d'une stratégie de communication. En outre, ils en ont retiré une certaine satisfaction professionnelle.

Toutefois, ces grandes questions ne suppriment pas l'aspect concret de la révision. Le réviseur s'assure que l'on emploie des verbes directs plutôt que des verbes indirects, voit à l'harmonie entre les différentes parties du texte, à la symétrie de la composition, à la concision des phrases et enfin, vérifie l'exactitude ainsi que l'uniformité du style et de l'orthographe. On en tient compte de la première à la dernière étape de la révision.

Au cours des diverses étapes du processus, les équipes chargées de la vérification assument la responsabilité des disquettes du chapitre les concernant, depuis l'ébauche du directeur principal, suivie de l'examen effectué successivement par l'équipe de la Révision centrale et par les spécialistes fonctionnels du Bureau, y compris les commentaires informels des vérifiés, jusqu'au texte approuvé par le vérificateur général adjoint ou par le sous-vérificateur général. Chaque directeur principal fait habituellement un choix parmi les modifications suggérées et il indique, au besoin, comment procéder. Les modifications sont apportées par l'équipe de vérification visée ou par son directeur principal. Le réviseur peut alors avoir une nouvelle version entre les mains, passablement remaniée. Par la suite, à mesure que les ébauches semblent répondre de mieux en mieux aux attentes des intéressés, la seule révision nécessaire consistera à soigner les détails.

Dès que l'ébauche est approuvée par le Bureau, la disquette est confiée au service de traitement de texte qui assure la mise en page et incorpore les modifications de moins en moins nombreuses que les auteurs communiquent à Diane Spratt et à Gerry Désormeaux. Ultérieurement, ce sont ces derniers qui, pesant les nombreux et subtils «pour et contre», doivent prendre la décision cruciale de déterminer quand un chapitre est prêt à être traduit.

À peu près à la date de la Fête du Canada, c'est au tour du service de la traduction de devenir le point chaud. Si l'échéancier a été respecté, comme en 1988, et que rien de catastrophique n'est arrivé à l'un des chapitres, le Service de la traduction peut commencer son travail aux dates prévues. Les réviseurs français auront alors la possibilité d'examiner minutieusement chaque chapitre, et les sections du traitement de texte et des arts graphiques auront l'une et l'autre le temps de réaliser une mise en page et une présentation des photographies de haute qualité.

Prix d'excellence à l'équipe chargée d'étudier les organisations performantes

L'équipe qui a mené l'étude sur les organisations performantes a également obtenu le Prix d'excellence. Le directeur principal Otto Brodtrick, qui a dirigé l'équipe, fait partager aux lecteurs **d'Opinions** *certaines idées à ce sujet.*

Otto Brodtrick a été très étonné de recevoir le Prix d'excellence du vérificateur général pour son étude sur les organisations performantes. Lorsqu'**Opinions** l'a rencontré, il s'est toutefois dit enchanté, notamment parce que le Prix a été décerné à toute l'équipe qui a collaboré au chapitre du Rapport de 1988 consacré à ce sujet. Par ailleurs, bien que le vérificateur général se soit toujours montré favorable à cette étude «peu orthodoxe», les membres du Bureau n'étaient pas tous convaincus qu'elle était souhaitable ni qu'elle était faisable, selon Otto. Or, non seulement l'étude a-t-elle été terminée mais la remise du Prix signifie qu'elle a été approuvée plus ou moins officiellement.

Les opinions étaient également partagées du côté des médias : certains journalistes s'y sont vivement intéressés, allant parfois jusqu'à s'enthousiasmer pour l'étude, alors que d'autres, plus prudents, se sont demandé s'il était du ressort d'un bureau de vérification de mener ce genre d'étude. Ils ont fait valoir que la vocation première du Bureau du vérificateur général devrait être la «dissuasion», c'est-à-dire déceler les lacunes et les faiblesses. Leurs observations étaient fondées en partie sur le titre abrégé de l'étude. Le titre original, «Caractéristiques des organisations performantes», avait été raccourci, car il était trop long. Ils ont déduit d'après le nouveau titre que l'intention du vérificateur général était de louer des secteurs d'activité gouvernementale en particulier. Le but, en réalité, était de comprendre et d'illustrer les caractéristiques de la bonne performance, de façon à pouvoir se faire une opinion plus juste au moment des vérifications périodiques d'optimisation.

À l'échelle internationale, l'étude a reçu un accueil extrêmement favorable. La fonction publique allemande compte mener une étude identique, et le recteur d'université qui dirigera les travaux est déjà venu consulter les vérificateurs du Bureau au sujet de la méthode employée. En février, une délégation de la Suède, composée de hauts fonctionnaires, est venue au Canada pour étudier l'approche de l'étude ainsi que les résultats obtenus. De son côté, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui siège à Paris, a indiqué qu'une étude semblable, coordonnée à l'échelle internationale, devrait être réalisée. Enfin, l'Institut international des sciences administratives, situé à Bruxelles, nous conseille vivement de diffuser l'étude à l'échelle mondiale. L'auteur n'avait nullement prévu un tel succès.

Quand nous lui avons demandé comment l'idée de l'étude lui était venue, et comment elle s'était concrétisée, Otto Brodtrick est remonté à 1987. À son retour au Bureau, après des études à l'Université Harvard, on lui a demandé de dresser le plan d'une étude touchant l'ensemble de l'administration fédérale. À l'époque, il s'intéressait surtout au concept de «l'efficacité», mais il souhaitait l'étendre à la notion plus vaste de la «performance». Il avait également constaté que la plupart des analystes de la gestion s'étaient toujours concentrés sur l'aspect négatif de la performance, et qu'ils publiaient des rapports axés uniquement sur ce qui ne fonctionnait pas. Otto a alors suggéré qu'il fallait peut-être essayer de s'instruire à partir des éléments qui fonctionnaient et de diffuser ensuite les caractéristiques de la performance ainsi dégagées au



Les récipiendaires du Prix d'excellence. À l'arrière, de gauche à droite: John Burns, Donna Jones, Lewis Auerbach, Morris Miller Assis. à l'avant Cam Young, Otto Brodtrick, Esther Stern

moyen du rapport. Les propos tenus lors d'une conférence sur la vérification interne qui se déroulait à Washington lui ont confirmé qu'il était dans la bonne voie. En effet, selon l'exposé du représentant du bureau de l'inspecteur général de la Tennessee Valley Authority, un vaste organisme de services publics, il fallait mettre l'accent sur la vérification effectuée en collaboration avec la direction, en vue de créer une meilleure organisation. Il s'agit d'un revirement par rapport à l'approche traditionnelle plutôt axée sur la critique. Lorsqu'Otto a demandé, au cours de la période de discussion, comment les vérificateurs et gestionnaires réagissaient à cette nouvelle approche, le conférencier a répondu en disant : «Nos vérificateurs s'opposaient à cette étude, et nos gestionnaires n'y croyaient pas.» Otto n'a donc pas été surpris de voir que son étude suscitait une réaction semblable.

Dans les discussions qui se sont déroulées pendant l'étude, Otto a déclaré qu'à son avis, un bureau de vérification législative doit contribuer à promouvoir une fonction publique «idéale». Selon lui, cela signifie une fonction publique où le service s'effectue conformément aux critères d'économie, d'efficience et d'efficacité et où les fonctionnaires en retirent une certaine satisfaction. Autrement dit, des services gouvernementaux qui servent bien le **public** et qui donnent aux fonctionnaires le sentiment du travail bien fait. Otto est convaincu que les deux éléments vont de pair, et il est d'accord avec l'opinion bien répandue selon laquelle : «Les gens se montrent plus productifs lorsqu'ils savent qu'ils se démènent pour accomplir une tâche utile».

Opinions a demandé à Otto si d'autres personnes avaient participé à l'étude de modèles ou si des influences externes avaient joué un rôle. À cette question Otto a répondu en signalant l'absence de précédent pour ce genre de travail. On ne peut toutefois manquer d'évoquer l'étude de Tom Peters sur l'Excellence, qui, toutefois, a été menée dans le secteur privé et aux États-Unis. Au Bureau, Cameron Young a joué un rôle important à une étape préliminaire de l'étude. Il a été le premier avec qui Otto s'est entretenu en détail du concept. Cam avait rédigé une étude sur la nécessité d'accorder plus d'attention à l'aspect humain de la productivité, et l'un et l'autre ont acquis la conviction que la productivité dépend tout autant des ressources humaines que des systèmes. «Le sens de la productivité naît dans l'esprit des gens», a écrit Otto sur son tableau à feuilles mobiles.

Par la suite, lorsque le projet a pris forme, une petite équipe a été mise sur pied. À part Cameron Young, elle comptait la directrice principale Esther Stern, M. Lewis Auerbach, du Secrétariat du Conseil du Trésor, participant au Programme de permutation des cadres, et les experts-conseils John Burns et Morris Miller ainsi que l'indispensable secrétaire de l'équipe, Donna Jones.

L'équipe avait à relever un défi qui consistait à élaborer un processus d'enquête pour l'aider à déterminer quelles étaient les caractéristiques des organisations considérées comme fonctionnant bien. Selon Otto, il s'agissait, en quelque sorte, de se jeter à l'eau pour apprendre à nager. Pas un seul point de départ n'était évident. «Nous faisions notre apprentissage en chemin, et avancions au gré de l'accumulation de nos connaissances.»

L'aspect le plus délicat de l'étude était celui du choix des organisations. Otto savait que l'équipe ne pouvait être à la fois celle qui identifiait les organisations «performantes» et celle qui confirmait qu'elles l'étaient effectivement. Il a donc décidé d'obtenir le consensus de collègues, car beaucoup de hauts fonctionnaires devaient être en mesure d'affirmer l'existence de telles organisations.

Otto se faisait une idée générale de la performance, un concept englobant à la fois l'efficience, l'efficacité, la qualité du service et l'aptitude à réagir.



Ivan Head, président du Centre de recherches pour le développement international (CRDI), la directrice principale Esther Stern et Joyce Potter, vice-présidente des ressources humaines et de l'administration, à la Société canadienne d'hypothèques et de logement.



Une table ronde réunissant Gerry Berger, coordonnateur fédéral des Jeux olympiques d'hiver de 1988, la directrice principale Esther Stern et des membres de la délégation suédoise.



Le conseiller John Burns du BVG, Basil Adam, surintendant de la Gendarmerie royale, et des membres de la délégation suédoise.



Gerry Berger, coordonnateur des Jeux olympiques d'hiver de 1988 pour le gouvernement fédéral, Karen Sundberg, 1ère secrétaire à l'ambassade de Suède au Canada et un membre de la délégation en visite.



Lorne Kenney, directeur exécutif du Bureau des renseignements sur le travail, commente l'étude avec un membre de la délégation suédoise.



Le directeur principal Otto Brodtrick, Joyce Potter, vice-présidente des ressources humaines et de l'administration à la Société canadienne d'hypothèques et de logement, et Ole Ingstrup, ancien président de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Comme exemple, il mentionne les restaurants, notamment ceux qui incitent à y revenir parce que tout y est bien. Il en est de même, suggère-t-il, des organisations qui donnent l'impression générale d'accomplir assez bien tout ce qui est important et où tout concourt, en fin de compte, à l'atteinte d'une bonne performance.

Au cours de son enquête préliminaire, Otto a obtenu quelques réponses négatives : «Il n'existe pas de bonnes organisations dans la fonction publique, elles laissent toutes à désirer.» Otto n'était toutefois pas convaincu, insistant sur le fait qu'il existait des services de la fonction publique reconnus universellement comme étant performants. Ainsi, il est possible au Canada, d'obtenir un passeport en l'espace d'une journée, et en Ontario, d'échanger le permis de conduire d'une autre province en une heure. Et, bien entendu, la possibilité de téléphoner en quelques secondes partout dans le monde. Il est donc inexact de dire qu'il n'y a rien qui marche bien.

Peu à peu, en parlant à d'autres hauts fonctionnaires, Otto a obtenu une réaction différente. Ils reconnaissaient effectivement la présence de services où «ça marche», mais hésitaient à les nommer. Selon un sous-ministre, cela pouvait s'avérer embarrassant pour lui de déclarer qu'il jugeait qu'un service en particulier fonctionnait bien, et que, six mois plus tard, pour une raison ou une autre, les choses se détérioraient. Otto a toutefois progressivement dressé la liste de quelque deux douzaines d'organisations performantes suggérées, d'où il a retenu une douzaine sur lesquelles ses collègues avaient unanimement une opinion favorable, confirmée par la haute direction. Toutefois, en raison des restrictions de temps et de ressources, il n'avait été possible d'inclure que six ou huit organisations dans l'étude. Otto a ensuite approché les directeurs concernés pour voir s'ils étaient disposés à participer à l'étude projetée, vu qu'elle ne pouvait être menée sans leur entière coopération. Ensuite, la liste des huit organisations participantes a été mise au point et les travaux ont pu commencer.

Quand on lui a demandé si des caractéristiques d'organisations performantes qu'il avait jugées importantes au départ ne s'étaient pas révélées telles par la suite, Otto a répondu qu'il avait plutôt été surpris par l'inverse. En effet, il avait omis de prendre en considération deux caractéristiques figurant dans la liste des douze organisations, à savoir : une attitude prévenante et la poursuite d'un idéal. À son avis, la première est tout à fait remarquable dans une organisation. «Mais ce qui l'est même davantage», dit Otto, «ce sont les efforts déployés en vue d'atteindre cet idéal.» Le sous-ministre adjoint (SMA) principal de l'une des organisations participantes avait expliqué à Otto que les employés étaient des émules de Platon. Surpris, ce dernier s'était exclamé que Platon vivait il y a plus de 2 000 ans. Il avait alors reçu pour réponse que Platon avait la notion de la forme idéale. «Par exemple, si on considère ce bureau», d'enchaîner le SMA, «c'est un bureau sur la Terre, mais le bureau «idéal» est aux Cieux, et cet idéal est la perfection absolue. Nous devons d'ailleurs tendre vers la perfection que nous n'atteindrons peut-être jamais, mais que nous continuerons de poursuivre assidûment, sans relâche».

Selon Otto, la question la plus importante demeurée sans réponse à la suite de l'étude est de savoir pourquoi ces huit organisations sont différentes de la plupart des autres, et pourquoi elles ont réalisé ce qu'elles ont fait pour devenir ainsi. Le défi à relever consistera à trouver l'élément motivant ou les valeurs qui ont poussé un particulier ou un groupe à briser la coque traditionnelle de la bureaucratie et à se transformer. Otto croit que c'est une question d'attitude mentale ou que cela est dû à l'ensemble des valeurs qui orientent les membres de l'organisation, notamment les chefs.

Mais pourquoi et comment les organisations font-elles de tels changements? L'hypothèse qui retient l'attention d'Otto et qui lui a été suggérée au cours de l'étude n'est pas de constater que les huit organisations retenues sont performantes, mais que chez la plupart des autres, le bon rendement a été complètement étouffé, et que leur performance laisse à désirer. En nous appuyant sur le principe que toutes choses étant égales, selon cette hypothèse, si on nous encourage, nous nous épanouissons. Par contre, si on nous décourage, nous nous détériorons ou demeurons médiocres. Otto a affiché sur sa porte une lettre du psychologue attaché à une société américaine comptant 300 000 employés. La lettre dit que les employés veulent sincèrement mieux travailler et aider leur organisation à atteindre ses objectifs. Ce qui les freine n'est pas l'absence de motivation, mais la démotivation qu'on leur impose. Le psychologue précise qu'il la qualifie ainsi parce que c'est le climat de l'organisation qui les prive de leur motivation.

Le but, en réalité, était de comprendre et d'illustrer les caractéristiques de la bonne performance, de façon à pouvoir se faire une opinion plus juste au moment des vérifications périodiques d'optimisation.

Otto partage cette opinion. S'il est vrai, dit-il, que les gens désirent contribuer à une oeuvre qu'ils jugent valable, alors les organisations peuvent être conçues en vue d'encourager cette motivation innée. Autrement dit, c'est peut-être nous-mêmes qui sommes à la source des nombreuses lacunes qui existent dans nos organisations non performantes.

En réponse à une question d'**Opinions** portant sur l'accueil du public au chapitre traitant des organisations performantes, Otto a évoqué la question posée par les médias, à savoir : le vérificateur général doit-il mener de telles études? En effet, si le Bureau a pour vocation de faire la vérification de l'optimisation des ressources, soit une notion positive et un synonyme de performance, alors il doit connaître les éléments de la performance. Otto envisage de mener une autre étude découlant de la présente : une étude «d'étalonnage». Cette fois-ci, les efforts se concentreront davantage sur les caractéristiques de la performance afin de dresser la liste des «normes» qui pourraient s'appliquer à d'autres organisations. On pourrait ainsi évaluer si elles possèdent ou non le profil d'une organisation performante.

Otto a conclu l'entrevue en parlant de deux réactions inattendues, mais bien accueillies, des organisations participantes. Lorsque, au cours de l'étude, l'équipe commença à faire part de ses constatations à la haute direction des organisations visées, quelques-unes firent remarquer qu'on avait parlé de leurs caractéristiques favorables, mais qu'on n'avait pas mentionné leurs lacunes. Elles tenaient à connaître les aspects qu'elles pouvaient améliorer. Cette réaction illustre parfaitement la caractéristique du mieux faire dans une organisation «en apprentissage et en devenir». Autrement dit, l'étude elle-même a été le catalyseur d'une transformation favorable dans les organisations. L'autre réaction, très différente, mais néanmoins aussi importante, concernait certaines des mesures positives que prenaient d'autres organisations. En visionnant la vidéocassette sur le chapitre du rapport, le directeur exécutif de l'une des organisations visées par l'étude a observé la façon de procéder des autres qui avaient recours à des mesures auxquelles il avait songé, mais qu'il ne se sentait pas prêt à mettre en oeuvre. Or, en voyant qu'elles étaient appliquées ailleurs, il s'est alors senti plus sûr de lui pour agir de la même façon. Ici, selon Otto, le simple fait d'avoir enregistré les constatations de l'étude sur vidéocassette a permis aux intéressés de voir ce qui se faisait dans d'autres organisations et de se sentir fortement motivés pour leur emboîter le pas.

Les organisations visées par l'étude étaient, bien entendu, enthousiasmées par le résultat, tout en souhaitant faire mieux encore. Par ailleurs, d'autres organisations auraient voulu faire l'objet de l'étude, vu qu'elles sont performantes. Et d'autres encore soignent actuellement leur performance en vue de faire l'objet d'une étude semblable qui serait menée ultérieurement.

Otto a souligné de nouveau qu'il ne fallait pas oublier que l'étude visait non pas à louer certaines organisations, mais à déterminer quelles étaient les caractéristiques communes des organisations considérées comme performantes, et à le démontrer. D'où le titre original de l'étude : «Caractéristiques des organisations performantes». On a surtout mis l'accent sur les caractéristiques de la performance et, à un moindre degré, sur les organisations qui les affichent.

Man kan i Kanada

Ils savent faire les choses au Canada.

Le présent article a d'abord paru dans ***Hänti-Verket****, la publication interne du Bureau suédois de la vérification. Nous remercions vivement Arne Flaten qui l'a traduit du suédois et David Marshall qui l'a fignolé.*

Entre les 18 et 23 septembre 1988, le Bureau suédois de la vérification (RRV) a reçu une délégation du Bureau du vérificateur général du Canada (BVG). Le RRV avait invité, en mars, des représentants du BVG à venir donner un cours sur l'utilisation du progiciel IDEA qui est, comme vous le savez, un programme d'extraction et d'analyse de données comptables. Par la suite, il a été décidé qu'en plus de donner le cours, le BVG présenterait sa façon d'utiliser l'informatique ainsi que les expériences vécues à ce titre.

La délégation canadienne était présidée par Larry Meyers, sous-vérificateur général. Il était accompagné de deux membres de la Direction de la vérification informatique du BVG : David Marshall, vérificateur général adjoint, chef de cette direction, et John Proudfoot.

Le cours comportait des séminaires et des discussions libres avec des employés du RRV, notamment de la section informatique. Quelques jours plus tard, on a donné à tous les employés et aux cadres un aperçu de l'utilisation des ordinateurs au BVG. Le cours sur le progiciel IDEA, qui a duré deux jours et demi, a été dispensé à 15 employés de différentes directions générales et à un visiteur du Bureau norvégien de la vérification. Comme plusieurs participants ne connaissaient pas du tout le progiciel IDEA, il a fallu traiter des notions de base; par contre, ceux qui le connaissaient ont pu recevoir nombre de conseils et de nouveaux exemples.

Larry Meyers, qui était venu au RRV il y a dix ans, lors de la réorganisation du Bureau du vérificateur général, a également rendu visite au vérificateur du Parlement suédois et s'est rendu à l'Institut suédois des vérificateurs autorisés.

Plusieurs des employés du RRV ont eu l'occasion de mieux faire connaissance avec les membres de la délégation canadienne lors de déjeuners, de dîners et d'excursions organisés au cours de la semaine. On peut mesurer les résultats d'une telle visite sous bien des aspects. Le plus important est qu'elle a confirmé que les deux organismes sont fortement intéressés à coopérer. Le RRV et le BVG étudieront la possibilité d'un échange. En ce qui concerne le RRV, Kjell Larsson et Bo Sandberg présenteront bientôt une proposition à la direction.

Autre résultat digne de mention : nous avons pu partager nos expériences dans le domaine de l'informatique et faire mettre à l'épreuve notre concept par les utilisateurs qualifiés que sont les vérificateurs du BVG.

Tout compte fait, les Canadiens ont fait l'éloge de notre travail, ce que Lars Lundgren et les autres employés de la section informatique ont grandement apprécié. Évidemment, nous avons été encouragés de maintes autres façons. Le modèle canadien pourrait donc nous servir de point de comparaison lorsqu'il s'agit d'évaluer nos progrès. Il est toujours bon de savoir où l'on se situe.



Eric A. Anttila

Eric A. Anttila a récemment été nommé directeur principal, au sein de la Direction de la vérification informatique, Direction générale des opérations de vérification.

Eric est diplômé en mathématiques de l'université de Waterloo. Avant de joindre de façon permanente les rangs du Bureau, il a, par l'intermédiaire du Programme de permutation des cadres, travaillé au sein de la Direction de la vérification informatique où il assumait un poste de directeur. Il était alors engagé dans des travaux de mise au point de nouveaux systèmes pour le Bureau. Auparavant, Eric a acquis une grande expérience dans divers domaines techniques liés à l'extraction de textes et à la bureautique. À titre de vice-président de la Nabu Corporation, il a dirigé une équipe de quelque 65 réalisateurs et ingénieurs qui travaillaient aux premières applications commerciales de techniques, misant à la fois sur les communications par satellites, les télécommunications et les communications par câble vidéo afin de créer une liaison interactive entre ordinateurs personnels et réseaux de télévision. Cette technique est actuellement utilisée au Japon.

Eric sera le directeur principal responsable des Techniques d'information à la Direction de la vérification informatique. Il sera chargé de l'élaboration de tous les systèmes ainsi que des activités de soutien informatique fournies par la Direction.

Le progiciel IDEA, une idée, ah! vraiment pratique

par Clive Malcolm

Le progiciel IDEA fut conçu au départ par le Bureau du vérificateur général du Canada.

Clive Malcolm est un associé du cabinet d'experts-comptables Clark Whitehill de Londres, en Angleterre. M. Malcolm a charge des services de vérification informatique.

***Opinions** reproduit ici, avec l'accord d'**Accountancy Age**, un article de Clive Malcolm qui a d'abord paru dans le numéro du 15 septembre de cette revue.*

Clark Whitehill est un cabinet d'experts-comptables de taille moyenne dont la gamme de clients est fort variée. Aussi nous utilisons depuis de nombreuses années des techniques de vérification informatisée (TVI), nous servant le plus souvent d'un logiciel «maison» ou des programmes utilitaires qu'offre le système informatique du client.

Nous étions depuis quelque temps à la recherche d'outils qui nous permettraient d'appliquer les TVI à un plus grand nombre de vérifications, qui nous affranchiraient de l'obligation de faire tourner les TVI sur l'ordinateur du client et de la nécessité d'apprendre comment utiliser une foule de progiciels. Nous voulions des outils qui donneraient plus de flexibilité aux équipes de vérificateurs travaillant chez le client et qui permettraient de réduire les coûts des vérifications.

Certains cabinets ont tenté de créer leur propre logiciel puisqu'on ne trouve pas sur le marché beaucoup de matériel qui convienne. Il y a quelques progiciels utilisables avec un micro-ordinateur qui peuvent répondre à nos besoins, notamment les progiciels IDEA, ACL et EASYTRIEVE PLUS PC. Nous désirions que les vérificateurs utilisent plus de TVI. Pour nous, le progiciel IDEA semblait l'outil qu'il nous fallait puisqu'il n'est pas besoin d'être spécialiste pour l'utiliser.

L'IDEA (Interactive Data Extraction and Analysis - Procédé interactif d'extraction et d'analyse des données) est un outil informatique qu'utilisent les comptables, les vérificateurs (des services internes et de l'extérieur) et les administrateurs financiers. Ce progiciel est simple à utiliser et il est également puissant. Il permet à son utilisateur d'extraire et d'analyser des données à l'aide de divers appareils : ordinateurs universels, mini-ordinateurs et, bien sûr, micro-ordinateurs. Il permet de manipuler des données d'une manière qui, jusqu'ici, exigeait une solide connaissance de la programmation informatique. Conçu au départ par le Bureau du vérificateur général du Canada, il fut par la suite adapté aux besoins du secteur commercial par l'Institut canadien des comptables agréés du Canada (ICCA). La réputation de ce produit, dans le monde, ne cesse de s'étendre.

Il y a près d'un an, nous nous sommes procuré le progiciel et après plusieurs essais, nous avons constaté que nous pouvions extraire des données dans une vaste gamme de systèmes informatiques et que nous pouvions avoir accès à cette information grâce au progiciel IDEA. Nous avons utilisé des disquettes comme support d'échange et le code ASCII comme langage de transfert. Dans les cas où existait déjà un lien entre micro-ordinateur et ordinateur universel, nous avons pu extraire des fichiers à partir des systèmes suivants : un système 38 IBM, un DEC MicroVAX, un DEC 10, un McDonnell Douglas 9000 et un mini-ordinateur de Texas Instruments. Dans le dernier cas, il y a eu transfert de fichiers sur bande à un IBM 3090 puis un transfert final à un ordinateur PC. Dans le cas du DEC 10 et du McDonnell Douglas, nous avons effectué le transfert de données à l'aide de notre propre ordinateur PC, doté d'une carte d'émulation de terminal.

Dans tous les cas, le fichier obtenu était alors «importé» dans le système «IDEA», une fois l'enregistrement défini. Ce processus de définition a été grandement facilité par le progiciel IDEA lui-même. La version améliorée (3.1) a permis d'effectuer le travail encore beaucoup plus rapidement.

Nous avions là la preuve qu'il était possible de prélever des données dans toute une gamme de systèmes. Nous songeons maintenant, en outre, à utiliser un dérouleur en continu branché sur un micro-ordinateur de manière à pouvoir recevoir des données de sources avec lesquelles un branchement direct ne peut être obtenu. Une fois les données «importées» à l'aide du progiciel IDEA, il nous a été possible de faire la conciliation des données, d'équilibrer et de manipuler chaque fichier. Les fonctions utilisées étaient les suivantes :

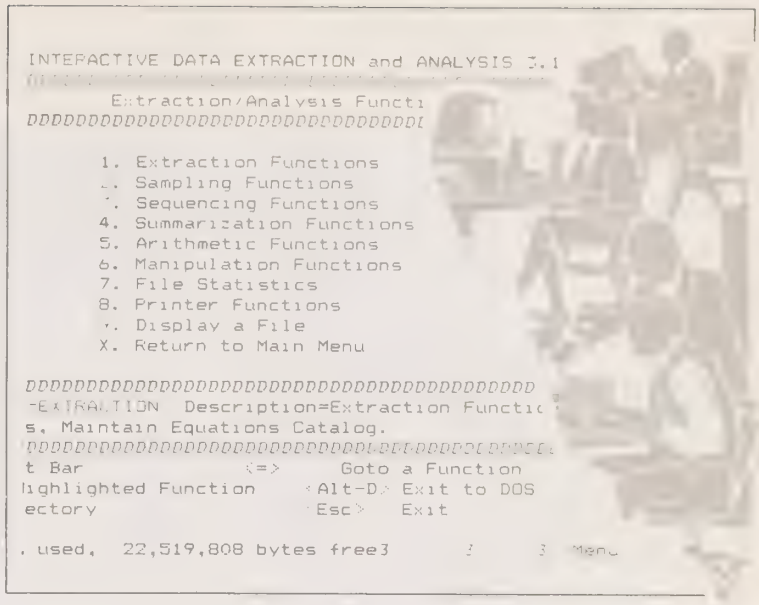
- Extraction dans le fichier d'origine d'un sous-ensemble d'enregistrements à l'aide de règles précisées par l'utilisateur d'une manière facile à comprendre.
- Calcul du total et analyse du fichier d'origine ou des données extraites de ce dernier.
- Classement par ordre alphabétique ou numérique, ou par ordre croissant ou décroissant, à l'aide d'au plus quatre clés d'enregistrement préalablement choisies, avec la possibilité de contrôler les vides dans les séries ou de relever les enregistrements en double.

- Etablissement d'échantillons d'enregistrements prélevés dans un fichier, à l'aide de méthodes d'échantillonnage probabiliste ou d'échantillonnage statistique et utilisation d'un système d'aide pour la planification de la taille des échantillons et pour l'évaluation des erreurs relevées dans les échantillons représentatifs.
- Manipulation des données dans le fichier d'origine afin de produire de nouvelles zones et de nouvelles valeurs, par exemple calculer la valeur des stocks, à partir des unités et du coût unitaire pour vérifier les multiplications.
- Classement chronologique des enregistrements d'un fichier en respectant les intervalles précisés par l'utilisateur et en se basant sur les dates contenues dans les enregistrements.

Ces caractéristiques nous aideront à vérifier des sous-programmes importants et permettront au vérificateur en mission de repérer des opérations inhabituelles dans un fichier ou de relever les enregistrements non représentatifs de la population à laquelle ils appartiennent.

Nous prévoyons désormais utiliser le progiciel IDEA pour effectuer des travaux pour lesquels auparavant il n'était ni pratique ni économique d'utiliser des TVI. Il existe une version améliorée du progiciel, la version 3.1, dont la vitesse d'exécution est trois fois plus rapide que la version précédente, et nous l'utiliserons avec des ordinateurs portatifs Toshiba T5100. Avec ces appareils dotés du microprocesseur 80386 dont la vitesse est de 16 MHz, nous disposons d'une vitesse de traitement avantageuse et nécessaire pour l'utilisation des fonctions de manipulation de grands contenus, par exemple «l'importation» ou «l'exportation» des données, qui demandent la transcription de tous les enregistrements ou l'accès à tous ces derniers.

Lors d'un premier essai sur le terrain, un prélèvement de données, effectué avec un ordinateur Amstrad 1640 et la version 3.0 du progiciel, a duré, sans surveillance, deux heures et quinze minutes. Ce même essai effectué avec un appareil Toshiba et la version 3.1 a permis de réduire la durée du traitement à seize minutes.



Il faut, puisque l'appareil est laissé sur place sans surveillance tant que le prélèvement n'est pas terminé, que le client ait l'assurance que ses données sont protégées, surtout s'il s'agit de données à caractère personnel. C'est pourquoi nous utilisons un programme supplémentaire de protection afin d'interdire tout accès non autorisé aux données. IDEA est facile à apprendre et à utiliser. Nous nous attendons à ce que des spécialistes de l'informatique recueillent les données auprès des clients et s'occupent de leur importation. Une partie de ce travail, cependant, pourra dans l'avenir être confié au personnel en mission auprès du client.

Nous croyons qu'il reste certains points du progiciel à améliorer. Jusqu'à maintenant l'ICCA a prêté l'oreille aux demandes d'amélioration et a déjà donné suite aux premières de ces demandes en produisant la version 3.1, la version la plus récente du progiciel, qui prévoit l'utilisation des programmes sur écran-couleur. Son personnel est à préparer la prochaine version. Parmi les améliorations prévues, à ce que nous avons pu savoir, il y aurait la possibilité d'utiliser le progiciel avec le système d'exploitation OS-2 ainsi que les possibilités d'utiliser pleinement la capacité du microprocesseur 80386 et d'effectuer une réécriture pour effacer tous les codes qui ne sont pas du Langage C, ce qui devrait permettre d'accélérer encore davantage les opérations. Nous sommes satisfaits, de manière générale, du progiciel IDEA et du fait que l'ICCA veut qu'il demeure un produit de très grande qualité. Il est évident que l'accès aux fichiers plus vastes demande un certain temps. L'utilisation de microprocesseurs plus rapides réduira certes ce temps d'attente mais ne pourra l'éliminer complètement. (Nous prévoyons restreindre l'utilisation du progiciel à «l'importation» de fichiers ne dépassant pas 15 à 20 méga-octets.) Le progiciel IDEA dispose d'excellents contrôles qui empêchent de nombreuses erreurs d'être commises, par exemple la modification ou l'effacement accidentel d'enregistrements du fichier d'origine «importé» par l'utilisateur. Nous espérons, au fur et à mesure que le produit évolue, voir s'ajouter au progiciel d'autres possibilités qui lui donneront ces mêmes capacités de fonctionnement que nous offrent les logiciels utilisés avec les ordinateurs universels.

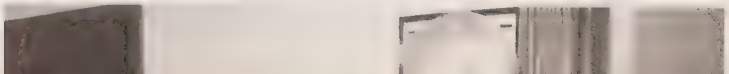
Tabling Day 1988
Jour du dépôt du Rapport de 1988













- Producing samples of records from a file using random or statistical techniques, including help with planning sample sizes and evaluating errors discovered in representative samples.
- Manipulation of data in the original file to produce new fields and values for each record, such as extending units by unit cost to give stock values.
- Ageing of records in a file to user-defined ranges based on dates held in the records.

These features will assist in the audit of important program routines as well as allowing the field auditor to pick out exceptional items from a file or detect records which are non-representative of their population.

We also conducted a full field trial on an assignment with the upload of the main accounting file at the year-end. This involved some 30,000 records, each of a length of 180 characters in about 30 fields. As well as using the file to balance sections and different currencies within the total file, we were also able to produce exception reports of large balances and unusual accounts, according to a large number of different criteria.

In all, the auditors used about 35 different extractions to provide independent listings of data with audit significance. Many reports were produced, some using the pre-formatted facilities and others using the custom report writer.

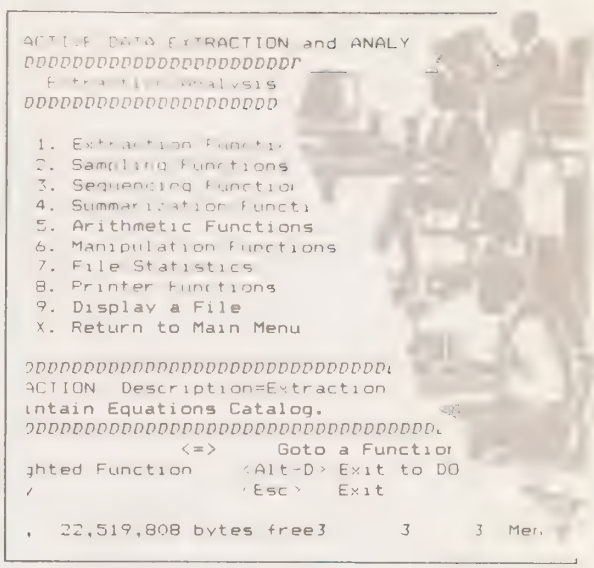
We now plan to use IDEA on many jobs where previously CAATs were not practical or cost-effective. The software has been upgraded to the new version 3.1, which runs up to three times as fast as the earlier model, and we are using Toshiba 5100 portables to run it on. With the 80386 chip at 16MHz this gives us a speed advantage which is needed on many of the larger functions, such as "importing" or extracting, where all the records have to be written or accessed. On our first field test, an extraction took two hours 15 minutes to run unattended on an Amstrad 1640 with version 3.0, but a similar exercise with version 3.1 and the Toshiba reduced that to about 16 minutes.

Since the machine is left on-site until the work is finished, clients need assurance that the data is safe, particularly when it is personal. For this reason we use an additional security package to prevent unauthorized access. Before leaving the client, the hard disk is cleared of all audit data and overwritten to prevent recovery of those files. Printed reports are held on the audit file to evidence all the audit work performed through IDEA.

IDEA has performed well in the trials and has proved very easy to learn and use. We expect that computer specialists will collect the data from clients and perform the "import" function, but even some of this may be done by field staff in the future.

There are still a number of areas where we feel that improvements are necessary but, to date, the Canadian Institute has been receptive to requests for enhancements and has already acted on early requests in producing the latest version 3.1, which also includes colour operation.

It is now planning the next release. Changes at that time, we understand, are likely to include operation under OS 2 and facilities to use the full power of the 80386 chip as well as rewrite to remove any non-C language code, which should speed up the operation further.



In general, we are pleased with IDEA and the evidence that the Canadian Institute will maintain this software to a high standard. It provides extremely "user-friendly" support to the audit in the field and should require little backup by specialists. Auditors are challenged to think of the numerous ways that they can use the package and will gain confidence from direct contact with the real accounting data.

When accessing larger files, there is an obvious wait for the results, and although a faster chip will help, this will not be totally eliminated. (We expect to limit its use to "import" files up to 15 or 20 Megabytes.) IDEA is well controlled and ensures that many mistakes are prevented, such as the accidental change or deletion of records from the original "import" by the user. As the product evolves, we are hoping that even more features will be added to offer the kind of functionality that we are used to in mainframe audit software.

IDEA

Focussing on IDEAs to Help Your CAATs

by Clive Malcolm

IDEA was originally developed by the Office of the Auditor General of Canada.

Clive Malcolm is a partner at Clark Whitehill, a firm of chartered accountants in London, England. He is responsible for computer audit services.

His article was first published in the 15 September 1988 issue of **Accountancy Age**, *and is reproduced in* **Opinions** *with permission.*

As a medium-sized firm of chartered accountants with a wide range of clients, Clark Whitehill have been using computer-assisted audit techniques or CAATs, for many years, mainly using proprietary audit software or general utilities available on the client's computer.

For some time we have been looking for options which will allow us to extend the audits on which CAATs could be used, to reduce the need to run CAATs on client machines and to learn numerous software packages, to give more flexibility to field audit staff and cut audit costs.

Some firms have attempted to produce their own software since there is little commercially available which is suitable. There are a few microcomputer-based packages which might have met our needs, including IDEA, ACL and EASYTRIEVE PLUS PC.

Since we are exploring the possibilities of putting more of the CAAT work in the hands of the audit staff, we focused on IDEA as the best available package since it does not require specialists to run it.

IDEA (interactive data extraction & analysis) is a tool for accountants, auditors (both internal and external) and financial managers. It is simple to operate and yet also a powerful package which allows users to extract and analyse data from a wide variety of mainframe, mini, and, of course, microcomputer-based systems. It can manipulate data in ways which, until now, required extensive programming knowledge. Developed originally by the Auditor General in Canada, and subsequently redeveloped for the commercial market by the Canadian Institute of Chartered Accountants, it is now gaining a worldwide reputation.

We acquired the software about a year ago and have been putting it through its paces since.

Our field trials began by confirming we could extract data from a range of computer environments and then access it using IDEA. We used diskettes as the medium for data interchange, and ASCII formats. In situations where a micro-to-mainframe link already existed, we were able to extract files from IBM Systems 38s, a DEC MicroVAX, a DEC 10, a McDonnell Douglas 9000 and a Texas Instruments mini, the last using a tape file transfer to an IBM 3090 before the final download to a PC. For the DEC 10 and the McDonnell Douglas we achieved the download with our own PC by means of a terminal emulation package.

In all cases, the resulting file was then "imported" into IDEA after defining the file layout to the software. The definition process was considerably aided by the IDEA software itself and, after the upgrade to IDEA version 3.1 which provides automated support to this exercise, it was accomplished far faster.

This exercise confirmed that data could be successfully obtained from a variety of systems, and we are now also considering a tape-streaming device which we can attach to the micro so we can receive data from sources where a direct link cannot be established. When "imported" into IDEA, we were able to balance and manipulate each file. Functions include:

- Extraction of a sub-set of the records from the original file using rules specified by the user in a simple to understand manner.
- Totalling and analysis of the original file or extracts made from it.
- Sequencing of any data in alphabetical or numerical order, ascending or descending, on up to four selected keys, with the ability to check for gaps in ranges, or duplicate records.

Man kan i Kanada

They know how to do things in Canada

This article was first published in **Hänti-Verket**, *the internal publication of the Swedish Audit Office. Our thanks to Arne Flaten who translated from the Swedish and to David Marshall who assisted in the "fine-tuning".*

From 18 to 23 September 1988, the Swedish Audit Office (RRV) was visited by a delegation from the Office of the Auditor General (OAG), Canada. The purpose of the visit was originally to give a course in IDEA. It was expanded to include a more comprehensive presentation of the OAG's data processing strategy and experiences.

The visiting delegation was headed by Larry Meyers, Deputy Auditor General. He was accompanied by two members of the OAG's Computer Audit Group -- Assistant Auditor General David Marshall, who heads the group, and John Proudfoot.

The course consisted of both formal seminars and informal conversations with various RRV staff members and members of the RRV Computer Section. An overview of how computers are used at the OAG was given to all staff members and executives several days later. The IDEA course was given to 15 participants from various branches and a visitor from the Norwegian Audit Office. The course lasted two and a half days. Because several participants had no previous IDEA experience, the course had to deal with the basics, but it included lots of tips and new examples for those with previous experience.

Larry Meyers, who visited RRV 10 years ago in connection with the reorganization of the Office of the Auditor General, also visited the Parliamentary Auditors, and the Swedish Institute of Authorized Public Accountants.

Several of RRV's employees had the opportunity, in a more personal way, to meet the Canadians at luncheons, dinners and excursions during the week. The result of such a visit can be measured at several levels. The most important was the confirmation of the strong interest both organizations have in future co-operation. The possibility of organizing an exchange between RRV and the OAG will be explored on both sides of the Atlantic. At RRV, Kjell Larsson and Bo Sandberg will soon present a proposal to the Executive.

Another important result was the sharing of their computer experience and having our own concepts tested by such qualified users as the OAG. On balance, our work so far received praise from the Canadians which was gratifying to Lars Lundgren and the others who work in the Computer Section. Of course, it gave us a great number of new incentives for our own work. A big "thank you" to all who made the visit what it was!



Eric A. Anttila

Eric A. Anttila was recently appointed Principal, Audit Operations Branch, Computer Audit Group.

Eric holds a degree in mathematics from the University of Waterloo. Prior to joining the Office on a full-time basis, he served a two-year term on Executive Interchange with the Computer Audit Group as a Director involved with developing new systems for the Office. Prior to that he had extensive experience in a variety of technical fields relating to text retrieval and office automation technologies. As a Vice-President at Nabu Corporation, he headed a team of some 65 developers and engineers in some of the earliest commercial applications blending satellite, telecommunications and cable TV technologies to provide interaction between home computers and television networks. This technology is now in use in Japan.

Eric will be the Principal in charge of Information Technology within the Computer Audit Group. He will have responsibility for all systems development and computer support activities which the Group provides.

strive toward this perfection. We may never reach it, but we will always strive for it."

Otto believes that the most significant question remaining unanswered after the study is why these eight organizations are different from most others, why they did what they did to become different. The challenge will be to find the driving force, the motivation or the values that caused a person or a group of people to break out of the traditional bureaucratic mould and become something different. He believes it has to do with the mindset, or set of governing values, of the organizations' people, particularly their leaders.

But why and how do organizations make such changes? Otto is intrigued by the hypothesis, suggested to him during the study, that the surprise is not that these eight organizations are well performing, but that most others have been successfully suppressed so that they don't perform well. All things being equal, according to this hypothesis, if we are encouraged we will all grow and thrive. But if we are suppressed, we will be dwarfed; we will deteriorate or remain mediocre. Otto has a letter on the back of his door from the resident psychologist of an American corporation employing 300,000 people. In it the psychologist says that "Workers truly want to work better and contribute to their organization's goals. What stops them is not lack of motivation but forced de-motivation. I say forced because it is the organizational climate that de-motivates them."

Otto's own view coincides with this. And if it is true that people generally want to contribute to something they think is worthwhile, he continues, then organizations might be designed to encourage this built-in motivation. What this implies is that many of the difficulties we find in our mediocre organizations in the way of non-performance may be of our own making.

In response to an **Opinions** query that returned to the public's reception of the chapter, Otto referred to the question raised by the media about whether the Auditor General should be doing such studies. If the Office is in business to audit value for money -- which is a positive term and a synonym for good performance -- then it ought to know what the elements are of this good performance. Otto can see another study coming out of this, a "calibration" study. In this, more work would be done on the attributes of good performance to produce a "calibration" list, which could then be applied to other organizations to measure whether they do, or do not, fit the profile of a well-performing organization.

Otto concluded the interview by discussing two unexpected but welcome responses from the participating organizations. Part-way through the study, when the team began feeding back its findings to the senior executives in the organizations, some of them said, "You've told us about our positive attributes, but you must also have found some weaknesses. What things are there that we could improve?" This response of course fits right in with the characteristic of striving to do better in a "learning" and a "becoming" organization. In other words, the study itself was a catalyst to bring about positive change in the organization.

The other response, very different but at least as significant, was the reaction to some of the positive steps other organizations were taking. Looking at the videotape of the chapter, the chief executive of one of the organizations in the study observed what others were doing -- things he had thought of doing but had felt too vulnerable to try. Knowing that others were doing them, he said he now felt much more confident about acting similarly. Here, Otto says, the mere process of making the study findings available on videotape enabled people to see what others were doing, and thereby produced a strong encouragement to do likewise.

The participating organizations were of course elated by the outcome of the study. However, there is also a desire to want to do even better. Similarly, there are other organizations which feel they, too, should have been in the study because they perform well. And there are still others who are working on their performance and want to be in any future study like this. Otto emphasized again the importance of remembering that the purpose of the study was not to praise individual organizations, but to document the common attributes of organizations that are considered to be performing well. Hence, the original title of the study, "Attributes of Well-Performing Organizations" put emphasis primarily on the characteristics of good performance, and only to a lesser extent on the organizations that display them.



Gerry Berger, Federal Co-ordinator of the 1988 Olympics, Karen Sundberg, First Secretary of the Swedish Embassy in Canada and a member of the visiting delegation.



Lorne Kenney, Executive Director of the Bureau of Labour Information, discusses the study with a member of the Swedish delegation.



Principal Otto Brodtrick, Joyce Potter, Vice-President - Human Resources and Administration - Canada Mortage and Housing Corporation and Ole Ingstrup, former Chairman of the National Parole Board.

through the study that they were indeed performing well. So he set out to get peer consensus. A number of senior, respected people in the government should be able to say, "Yes, we think such-and-such is working well."

Otto had in mind a broad, composite view of good performance, a concept that included efficiency, effectiveness, quality, responsiveness and level of service. He uses the example of restaurants. There are some in which you get the feeling that this is a good place to eat, so you keep going back. Similarly, he suggests, there are organizations that create the common impression that all the important things are done more or less well, where everything comes together to achieve good performance.

During his initial inquiries, Otto encountered some negative responses: "There are no good organizations in government. They all perform more or less poorly." Yet Otto was convinced that there must be well-performing units out there. We know, he insisted, that there are things in government that are universally accepted as working well. One is the fact that in Canada it is possible to get a passport within a day. You can get a driver's licence within an hour in Ontario if you move here from another province. And certainly you can dial a telephone call within a few seconds to almost any other telephone in the world. So it is incorrect to say that nothing works well.

Gradually, talking to a greater number of senior people in the public service, Otto obtained a different response: "Yes, there are some things that work well, but we are not sure we should name them." One deputy minister said it could be very embarrassing, "if I were to give you the name of one that I consider works well, and if, say, six months from now something happened and it didn't work any more". But gradually Otto worked up a list of some two dozen suggested organizations, from which he culled a dozen about which there was positive peer consensus. Senior people agreed they work well. Because of time and resource limitations, only six to eight could be included. He then approached the respective chief executives to see if they would agree to participate in the planned study, based on the notion that such a study could only be done with their full co-operation. Eventually, the list of eight participating organizations was finalized, and the study could proceed.

Asked whether there were attributes of well-performing organizations that he initially thought would be important but that turned out not to be, Otto replied that the surprises were all in the other direction. Two attributes in the eventual list of 12 he had never even considered -- the attributes of "caring" and of "becoming". He believes a caring attitude is really quite a remarkable attribute in an organization. But even more remarkable, he says, is the striving to "become" more like an envisioned ideal. The Senior Assistant Deputy Minister in one of the participating organizations explained to Otto that his people copied Plato. "What do you mean, copied Plato?" Otto quotes himself as asking, "Plato lived over 2,000 years ago." The answer was: "Plato had the notion of the ideal form. If you look at this desk, it's a desk on earth. But the ideal desk is in the heavens, and that ideal is absolutely perfect. And we must always

negative aspects of performance. That is to say, they reviewed and wrote reports about things that didn't work. Why couldn't we, Otto suggested, try to learn from things that did work? And then make the attributes of good performance available to others through our report? He was reinforced in this view during an Internal Audit Conference in Washington. A presentation by the Office of the Inspector General of the Tennessee Valley Authority, a very large public utility, advocated the practice of auditing with management for a better organization, a switch from the more traditional adversary approach. When Otto asked, during the discussion period, what the reactions of their auditors and managers had been to this new approach, the presenter replied, "Our auditors didn't want to do it, and our managers didn't believe it." Otto was not surprised, therefore, to note a similar reaction to his study.

In discussions throughout the study, Otto stressed his belief that a legislative audit office ought to contribute to fostering an "ideal" public service. According to him, this means a public service in which the **public** gets served economically, efficiently and effectively, and in which the **servants** get a measure of satisfaction from providing such a service. That is to say, a public service should be both productive and satisfying -- productive for the public and satisfying for the public servants. Otto believes the two are intimately related and agrees with the adage: "People are most productive when they are doing something they believe is worthwhile."

Answering an **Opinions** question about the involvement of other people in the study, and outside models or influences, Otto talked about the general lack of precedent for the work. There was, of course, Tom Peters' book on excellence. Yet that had been done in the private sector, and in the United States. In the Office, Cameron Young played an important role at an early stage in the study. He was the first person with whom Otto discussed the concept at length. Cam had written a paper on the need to pay more attention to the "people" aspect of productivity, and both became convinced that productivity is at least as much a matter of people as it is of systems. "Productivity is rooted in the minds of the people," Otto wrote on his flip chart.

Eventually, as the project became formalized, a small team came together. Besides Cam Young there was Principal Esther Stern, Lewis Auerbach, on interchange from the Treasury Board Secretariat; consultants John Burns and Morris Miller, and Donna Jones, the team's indispensable secretary.

The challenge for the team was to design an investigative process that would enable them to identify the attributes of organizations that are considered to be working well. The process was not unlike building a boat while already sailing on the sea, Otto suggests. There was no obvious single starting point. "We were learning as we were going, and going as we were learning."

The most sensitive part of the study was to determine which organizations should be included in the study. Otto knew that the team couldn't be in the position of both identifying well-performing organizations and confirming



Ivan Head, President of the International Development Research Centre (IDRC), Principal Esther Stern and Joyce Potter Vice-President - Human Resources and Administration - Canada Mortage and Housing Corporation



Gerry Berger, Federal Co-ordinator of the 1988 Olympics, Principal Esther Stern and members of the visiting delegation at a round table discussion



OAG Consultant John Burns, Basil Adam, RCMP Superintendent and members of the visiting delegation

Interview

Well-Performing Organizations Team Wins Award of Excellence

The team that conducted the study on the attributes of well-performing Organizations was also presented with the Award of Excellence. Principal Otto Brodtrick, who headed the team, discussed the study with **Opinions.**

The Auditor General's Award of Excellence for the study on the attributes of well-performing organizations came as a total surprise to Otto Brodtrick. When **Opinions** talked to him about it he was very happy, particularly, he said, because the award had been given to the whole team that put the 1988 Report chapter together. And although the Auditor General himself had always supported the "unorthodox" study, Otto said, there were reservations elsewhere in the Office about both the desirability and the feasibility of doing it. Now, not only has the study been done, but the award has put a sort of official seal of approval on it.

Contrasting views about the study have been a feature of the media's reaction as well. Some reporters were very interested, perhaps even excited. Others were cautious. They wondered whether an audit office should be doing this sort of thing. The critics based their comments partly on the notion that the OAG should primarily be in the business of "deterrence" through uncovering deficiencies and weaknesses. And partly, they were responding to the study's title. The original title "Attributes of Well-Performing Organizations" was thought to be too long and was truncated. Some commentators took this to mean that the AG's aim was to give praise to selected government operations. The purpose was of course to understand, discuss and illustrate the attributes of good performance, so that we can make better judgments in our regular value-for-money audits.

Internationally, the reaction has been overwhelmingly positive. The study will be replicated in the German civil service; the university president who will head up the replication study has already been here to review and discuss our approach. Sweden sent a delegation of senior officials in February to learn about our approach and results; the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) in Paris has suggested there should be a co-ordinated international study of this sort; and the International Association for Administrative Sciences in Brussels is urging us to make the study report available for worldwide distribution. None of this was foreseen by its author.

Asked how the idea for the study had arisen and how it had evolved, Otto went back to 1987. He had returned to the Office from his studies at Harvard and had been asked to design a government-wide study. At the time, he was preoccupied with the concept of "efficiency", but wanted to enlarge it to the broader concept of "performance". He also noted that most management analysts have traditionally focussed on the



Award of excellence winners. Left to right, back row: John Burns, Donna Jones, Lewis Auerbach, Morris Miller Front row: Cam Young, Otto Brodtrick, Esther Stern.

An English Editor's Perspective

by Gail Thorson

Almost every first-time author of an annual report chapter approaches the Reports team with feelings of anxiety, if not outright hostility. It is one of the great satisfactions of being an editor to see that transformed, if all goes well, into a working relationship marked by trust and reliance.

The success of last year's process was foreshadowed, and perhaps even ensured, by the appearance in early December 1987 of a report schedule from Audit Operations, prepared by John Hitchinson with the co-operation of all chapter authors. And what we hardly dared hope for happened: everyone lived up to those commitments or gave us fair warning of delays that were unavoidable in updates of the schedule.

For our part, we had two changes to announce to authors in early March, as they prepared their Principals' drafts. These weren't universally popular then, but they came to be, and they certainly contributed to the success of the process, as well as to the result. Chapters were to be a maximum of 20 pages long, and the main points were to be set out very briefly at the beginning (and also published in a slim booklet containing the main points of all chapters). It took a lot of hard work on the authors' part to be that concise but it made the chapters far more accessible to the people for whom they were intended. And it made manageable tasks of editing, translating, proofreading and reviews of all sorts.

By early April, issues had to be reasonably settled for the Auditor General's briefing sessions. Progress of the audit, main points and matters of special importance for Chapter 1 were considered in half-hour sessions.

Principals were also asked about audit costs and benefits, along with specifics like what graphics and photographs they planned or had ready.

Principals' drafts were scheduled to be ready anywhere from early March until early June (with a few exceptions). They were staggered so that, ideally, each could get individual attention for about a week for a thorough first edit. This is the editor's only opportunity to look on the chapter as fresh material and to assess the impression it will make on other impartial readers. Are the points made clearly and logically? Are they made relevant through examples, photographs and graphics? Are they significant? Are the most important issues dealt with first? Consciousness of such broad matters tends to fade with familiarity. On the other hand, it has been mutually helpful for editors to go to Advisory Committee meetings to get a better understanding of audit issues and to be able to contribute to the development of the reporting strategy. And it has added greatly to editors' involvement and job satisfaction.

These big concerns don't obscure the bread and butter of editing, made up as it is of direct rather than indirect verbs, agreement of parts of speech, parallel construction, short sentences, accuracy, and consistency of style and spelling. These are part of the first edit, as they are of all subsequent edit stages. From the Principal's draft, through Central Review and review by all the functional specialists in the Office and informal feedback from the auditees, right up to the AAG/DAG-approved draft that is ready to leave the Office, the audit teams take responsibility for the disks of their chapters. Generally, the Principal would decide which suggested changes should be made, then the team or the Principal would make them and give the resulting draft back to us. The editor would then have a new version to deal with, which might contain a lot of new material. Later, as drafts get closer to everyone's ideal, all that may be needed is a careful check of details.

When the Office-approved draft is ready, the team hands the disk over to the Reports team. Word Processing first converts it and, from that time on, makes all changes as directed by the Reports team, specifically Diane Spratt and Gerry Désormeaux. These two also make the crucial judgment call, based on many subtle pros and cons, about when each chapter is ready for translation. Around Canada Day, Translation Services becomes the hot spot. But if the schedule has taken care of the flow, as it did this year, and no disaster has befallen a chapter, it may get to translation in or close to the time slot planned for it. Then the rest will follow. French editors will have their chance to give each one its full ration of attention, there will be time for Central Word Processing and Graphics services to do the most accurate and appealing layout and for photographs to be as effective as possible, and all will be well.

While the heat waves build up to a peak, and other public servants are tasting the delights of summer, we are editing two kinds of rough drafts: those translated from English and those, a small proportion, that are written in French. Although there are many similarities between them, these two jobs are really quite different.

Editing the translations doesn't pose any special problems, especially when the translator is familiar with the world of accounting and comprehensive auditing. The main difficulty we have is the number of changes that are brought to us, following the Central Review process and discussions with the various levels of management of the department being audited. There are often six or seven revised versions after the original Principal's draft. It takes the patience of a Benedictine to decipher the changes, often handwritten, which I usually translate myself to avoid overburdening the translators. I have nick-named Gerry Désormeaux, our technical editor, "Oeil de Faucon" because he sees everything. During the editing process I often consult with him if I cannot grasp some technical point. I also ask for Lucien's and Claire's advice when my inspiration fails. It is really a team job for editors as well as for auditors.

With a translated draft, our job is like a linguistic reconciliation of accounts. At the stage at which we get the text, the basic questions have been resolved by our Anglophone colleagues, who have gone over it with a magnifying glass. But that doesn't protect it from errors of interpretation. When this study is finished, authors and translators have to meet again to clear up all the related questions that the decision has affected.



The Reports team, left to right back row: Lucien Quinty, Gerry Desormeaux, Desmond Kimmett Front row: Diane Spratt, Christine La Salle and Gail Thorson. Absent Pat Forsberg.

On the other hand, for drafts of chapters written in French, my job is to revise both the form and the content of the text. When I get the Principal's draft, I must advise the author on paragraph sequence and choice of words as well as making any improvements in grammar that might be necessary. This is where the editor's creativity comes in. I don't try to be an accountant, but if the audit points aren't clear and logical, I tell the technical editor and let the author know. In doing this, I try to put myself in the place of a Member of Parliament who isn't necessarily familiar with the subject. And I have to satisfy myself that everything in an annual report chapter is written in simple language.

I use the guidelines set out by the Canadian Bar Association for legal drafting and adapt them for accounting. My watchword is simplicity. That way I avoid those long spaghetti sentences where there is a mass of subordinate clauses and a confusion of ideas. If I absolutely must use a technical word, I suggest a short explanation for the reader. And finally, I have to ensure that we have used the same terms consistently and that technical expressions and names of programs and policies are correct. In all this, I must rebel against the strict application of that sacred rule that the text has to be boring if it is going to be accurate. It seems to me very important to understand the Office's mandate thoroughly if we are to avoid a clumsy or inappropriate approach.

Once the revision is over, the draft is translated into English and makes its way to Central Review, involving the Advisory Committee for the audit and our challenge reviewer, Ron Moore.

The draft is sent to the deputy head of the department or agency being audited. After the discussions with the department are over, the resulting changes must be integrated into the text. It can be a difficult and sensitive task, but that is one of the challenges that make the job stimulating.

After many rereadings and corrections, the final draft is ready. Then we entrust them to the tender care of Gerry and Diane, who are in charge of the final stages of production, liaison with printers and correction of proofs.

A Fortunate Year

In retrospect, 1988 proved lucky for the Reports team. The previous year had seen major problems with some of the audits and the edit process had been inevitably delayed. As a result, Audit Operations Branch made a strong commitment that deadlines would be met in future. John Hitchinson proved an invaluable ally in meeting this objective in 1988.

Auditor General Ken Dye's fiat that no chapter should exceed 20 pages in the final report also helped. ReportRead speeded the process; as did central word processing's ability to turn round texts in record time. But the fact that previous Reports Principal Nancy Murphy had left behind a highly skilled and dedicated edit and production team was the most important factor of all.

As a result the annual report process moved through all its stages remarkably smoothly in 1988.

In recognition of this achievement, the Executive Committee named the Reports team for the Auditor General's Award of Excellence; and -- most appropriately -- included John Hitchinson in the award.

Everyone Contributes

However, as Reports Principal Desmond Kimmitt was quick to remark, a very large number of dedicated individuals and teams throughout the Office contribute to the excellence of the annual report. In a very real sense, those receiving the award were doing so on behalf of many others.

To each of them, the Reports team says a heartfelt "thank you". The challenge for us all is to do as well in 1989!

Editors At Work

To provide readers with an in-depth look at the editing process, **Opinions** *asked an English and a French editor to give us some personal insights. English editor Gail Thorson and* **Opinions** *Associate Editor Christine La Salle (also an editor with the Reports team) offered the following personal perspectives on their work.*

A French Editor's Perspective

by Christine La Salle

For nearly three years I worked on the Reports team under the direction of Lucien Quinty. Along with Gerry Désormeaux, our gifted technical editor with his refreshing sense of humour and Claire Chabot, an experienced free-lancer, we make up a team. We also work with our Anglophone colleagues, Gail Thorson and Pat Forsberg. Desmond Kimmitt is our captain, supervising our progress, restoring our morale and thinking up new communications strategies, like the booklet for MPs containing the main points of the report chapters. And Diane Spratt provides us with micro-support services and co-ordinates production in her incomparably hard-working and efficient way.

Talking to people in the Office, I have noticed that most of them have no idea what kind of work we do. Some think we are translators. And many take every chance they get to tease us, especially the accountants, calling us impractical dreamers, temperamental artists, word-spinners, show-offs.

We can hardly take offence at such stereotypes, but I would like to cast a little light on the confusion. We don't translate, except for emergencies or special assignments. That difficult job is done by the Secretary of State translators assigned to this Office. What we do is to edit; that is, we take care of agreement between the French and English texts, the grammatical and stylistic quality of the material, and its logic and accuracy. And we try to respect the spirit of Mr. Dye's communication policy calling for the use of what our Anglo-Saxon friends call "plain language". From October to June, we edit accounting documents, memorandums, course descriptions. Some of these are written in French but most have been translated. From June to October, our job is editing the annual report. Then the scene changes radically. The rhythm quickens until we are breathless; we move from moderato to crescendo.

Reports and Communications Group. The Reports team is made up of Principal Desmond Kimmitt, reports co-ordinator Diane Spratt, French language editors Lucien Quinty and Christine La Salle (currently working on **Opinions**), English language editors Gail Thorson and Pat Forsberg (who is also responsible for video reports production), and technical editor Gerry Désormeaux.

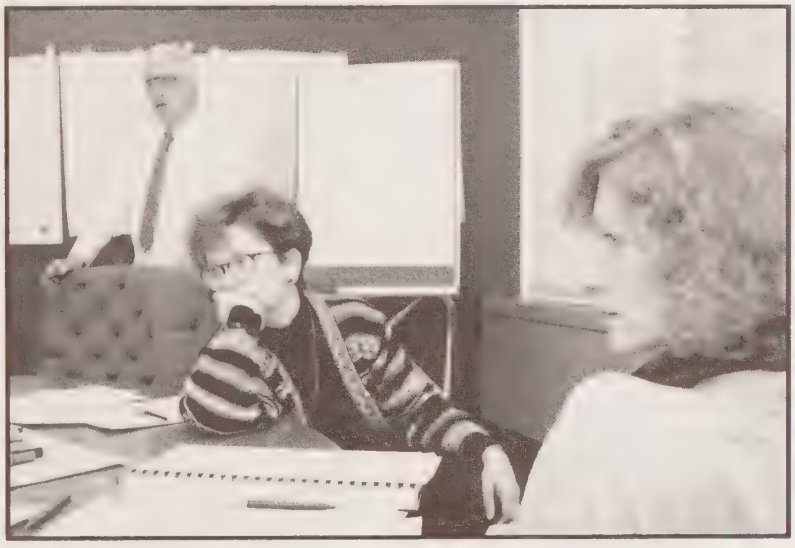
Reporting Strategy Begins Early

Before the writing stage of an audit begins, Desmond or one of the editors attends advisory committees and meets with the audit principal -- who is responsible for writing the chapter of the report -- to discuss a reporting strategy for the audit. At the same time, Diane Spratt is liaising with Audit Operations Branch Principal John Hitchinson, who has the challenging task of establishing the key dates when chapter drafts will arrive with Reports and Communications. And it is Diane (known as the "roadrunner" and the "juggler") who -- through the spring and summer months, and into the fall -- will co-ordinate the flow of each chapter to reviewers, translators, editors, central word processing services, and finally to the printers. Much of this distribution is now accomplished electronically through the OAG's ReportRead bulletin board system.

Staying Faithful to the Audit

The annual task of the Reports team working with the chapter authors in Audit Operations is to ensure that the report is faithful to the audit and communicates its results effectively. The four editors -- together with seasoned contract editors brought in when time pressures are heaviest -- are the mainspring of this activity. Their task goes far beyond mere formatting and ensuring grammatical correctness. Clarity of writing depends on the clarity of the thought beneath the words. So the editors must fully understand the concepts that lie behind the messages that each chapter author wishes to communicate.

Both writing and editing are difficult and demanding. Credit must be given to the OAG's Professional Development and Practices Group for fostering improved writing skills throughout the Office. But even the best writers know that they are heavily dependent on the Reports team's editors. And it's the best writers who least mind being edited; and who value the editors' contribution most!



Desmond Kimmitt, Pat Forsberg and Christine La Salle attend a production meeting.

Technical Edit is All-Important

An indispensable individual throughout the edit and production process is technical editor Gerry Désormeaux. His responsibilities include confirming that authors have accurately identified all the sources, citations, quotations, technical terms, numbers, amounts, references to statutes, captions for exhibits and photographs, and all the other figures and percentages that find their way into each chapter. What do we mean by technical quality? Gerry describes it: "Technical control applies to checking the figures, amounts, facts, official names and terminology included in the text against the source material, taking into account widely-used terminology." Having checked their correctness in one official language, Gerry then ensures that the second language mirrors the first.

Reports Team Wins Award of Excellence

by **Desmond Kimmitt**
Principal

The Auditor General annually presents an Award of Excellence to teams or groups who made an exceptional contribution to the Office's work. This year the Award Review Board conferred it on the Reports team and Principal John Hitchinson for their outstanding performance in producing the annual report. In this article, Principal Desmond Kimmitt describes the spectrum of people in the Office who contribute to the production of the report.

The mandate of the Auditor General of Canada places reporting among his absolute duties: "The Auditor General shall report annually to the House of Commons" begins Section 7 of the Auditor General Act.

Reporting in Full

It's interesting that while so-called "traditional" attest auditing has evolved to a point where the auditor's reporting function to shareholders usually consists only of a brief formalized statement, comprehensive auditing requires the legislative auditor to provide a full description of the matters deemed significant enough to be brought to the attention of the House of Commons.

This requirement in fact returns auditing to its first origins where a long-form audit report was taken for granted. One cannot help wondering if the notorious expectations gap, between what auditors provide and what the public demands, would ever have loomed so large if auditors hadn't moved away from a descriptive reporting of their findings.

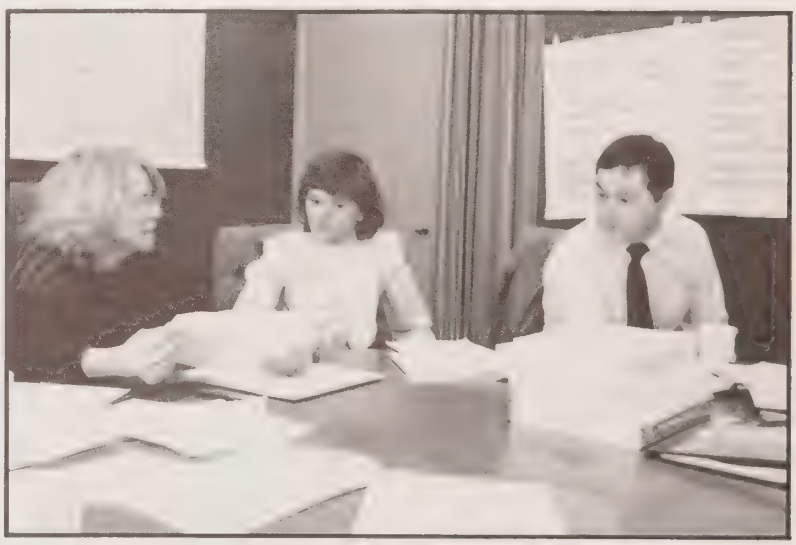
A Daunting Task

But there can be no doubt that such reporting is difficult. The report must accurately and fairly reflect the findings of the audit. It must be dispassionate in tone, yet readable. It must focus on essentials, but provide adequate context. It must be well written, in both English and French; and say precisely the same thing in each official language. Good graphics and well-chosen photos can enhance the text. The final printed report must look professional, but not extravagant. And it must be produced in time to meet the deadline of tabling day in the House of Commons.

Many Involved

It's little wonder then that a whole spectrum of people in the Office of the Auditor General contribute to the writing, translating, editing and production of the annual report as it progresses all the way from manuscript to the camera-ready copy that goes to the Canadian Government Printing Services for printing and binding. Among those involved are central text-processing, graphics, the OAG photographer, materiel management, and the Secretary of State translators stationed in the Office.

But key to the total process is the Reports team of the



Gail Thorson, Diane Spratt and Gerry Désormeaux discuss chapter scheduling.







them with additional resources. But the bottom line is that internally our flexibility is gone. And making a case for additional resources within the current framework is extremely difficult. I am not challenging in any way the restraint policy, but it forces us to find new solutions that obviate the need for additional government resources. Looking at fish inspection, we intend to establish a mandatory quality management program for which the private sector will assume full responsibility. In that context, the potential shortfalls in terms of government resources will be offset by the private sector assuming even more responsibility.

John Zegers: As you spoke I thought about the section of the chapter dealing with the issue; the narrative is very positive about the few problems there are.

Louis Tousignant: Yes, but this illustrates one of the frustrating things about audits. The auditors say, in that particular section, that we are one of the few countries in the world which has established a full-fledged, mandatory inspection program; we are leaders in the world; and basically it's a quasi problem-free area. That's one paragraph.

Then they discuss lengthily the nitty-gritty of more detailed aspects in which there are problems. But I guess that's due to the inherent nature of an audit, which focusses on the areas that need some improvement. But, by and large, if you look at the chapter and the treatment we get, I think that it clearly conveys to the reader that we are doing a good job.

On balance, I feel that the chapter as it finally appears is fair. As I said, there are difficulties going through an audit, one would prefer to go on with business as usual. On the other hand, there are clear advantages to management in the sense that, having undergone an audit of our Pacific operations, our Atlantic operations, and our fish inspection program nationally, ultimately very little was found to be lacking or badly done. It is reassuring for us to know that, by and large, things are going well; we are not only doing a good job but we are doing it effectively with respect to the authorities granted us by Parliament. So it was a good experience.

John Zegers: Would you care to comment about the recommendations made as a result of the audit? Do you feel they are reasonable?

On balance, I feel that the chapter as it finally appears is fair. As I said, there are difficulties going through an audit, one would prefer to go on with business as usual. On the other hand, there are clear advantages to management ...

Louis Tousignant: Yes. The Department has agreed with all the recommendations, but some of them will be tricky to implement. For instance, there is a suggestion that more consideration be given to the economic impacts of fishing plans and more emphasis given to industry viability. We have agreed to that recommendation and will attempt to take action, but what the recommendation does not recognize is that generally fishing plans, which provide for the allocation of available resources between groups, are based on historical fishing patterns and established rights, and are not amenable to sweeping changes in a short period of time. So it might be difficult to act on that recommendation tangibly in the short term. But the underlying concept is, of course, sound.The Auditor General plays a fundamental role and the audit is of great assistance to us in accounting to Parliament for our operations.







and we are in the process of making improvements, but the first necessary step, which we took last year, was to consolidate the inspection programs into a single sector which required a lot of time and effort. We were surprised by some small glitches that occurred. For example, we discovered that an Economic and Regional Development Agreements' project was not done under the appropriate authorities. But this involved only a very small portion of our activities.

John Zegers: Did anything frustrate you during the audit?

Louis Tousignant: It was the treatment of the Inspection Program. The final report is reasonably fair and contains no specific recommendations but we had a difficult time explaining to the audit team the continuum of activities that goes into fish inspection. The audit focussed on possible deficiencies in our sampling procedures. It was hard to show that inspection activities cover not only the final product where sampling occurs, but start in the vessels and continue with the unloading of the fish, where some products are rejected before being processed. There are, as well, in-plant quality assurance activities conducted by the companies themselves which must be taken into account.

We had a hard time explaining the relativity of sampling in the context of the overall inspection activities designed to assure the quality and safety of the product prior to final product sampling. And finally, despite the fact that we have one of the best trade records in the world in terms of product safety and low levels of consumer complaints, these factors were not deemed relevant from a strict audit perspective as they are not readily quantifiable.

It is clear that the team that audited our Department ...clearly understood the types of pressures that are brought to bear on the Department and its clients.

John Zegers: Certainly one of the things that I came away with in reading the chapter was the difficult task the departmental inspectors have.

Louis Tousignant: It's an extremely difficult task. The resources devoted to inspection since the seventies have been more or less stable -- about 500 people. At the same time the number of plants has increased dramatically. If my memory serves me right, while in 1976 we were dealing with about 1,000 plants we are now dealing with 1,700, with more or less the same number of personnel to address the issue.

Of course this situation has been balanced out by requiring companies to take over certain activities. Through regulations we imposed unloading practices, and imposed minimum handling and processing requirements that the companies must adhere to and for which they are liable if proven guilty. Had we not done this, then clearly our staff would be tremendously overburdened. Because of this general approach, in which the responsibility lies with the company, it is not necessary for us to be in the plants 24 hours a day even if they operate 24 hours a day.

Clearly in the fish inspection area we could do with more resources and I think the chapter recognizes that. Our dilemma as a Department is that, through reorganization and downsizing, we have basically met the downsizing target set by the Government. We have reduced support and administrative functions which are identified in the chapter as being slightly understaffed. We have tried to keep our operational programs at their existing level and even succeeded in supplementing

major benefit of audits. It's fine for a department to say we need resources for an activity, but this is generally met with some form of skepticism by central agency colleagues. But if you can point to audit findings which support your position, it gives you a better chance to redress the situation.

John Zegers: For whom are the audit process and results the least positive?

Louis Tousignant: I don't think anybody loses from the audit process. The only negative, as I mentioned, is the time spent in explaining a program.

John Zegers: You mentioned the time that you spent with the staff of the Auditor General's Office. Do you find that it pays off? Do you feel that the OAG staff really did understand the issues and problems that your staff has to deal with?

Louis Tousignant: Yes, they did. It is clear that the team that audited our Department -- they did the Pacific operations two years ago and the Atlantic operations this year -- clearly understood the types of pressures that are brought to bear on the Department and its clients. As a result, in the chapter they were able to focus on significant matters that were very relevant to Fisheries and Oceans.

Another aspect I think is very important is the Auditor General's use of outside advisers. The audit team had, as a sounding board, not only the management team of the Department but people in the industry that were very knowledgeable regarding the issues. That facet of the audit is extremely important because it provides legitimacy; the auditors have not only management's point of view, but input from outside experts as to whether their conclusions are valid.

...the Auditor General plays a fundamental role and the audit is of great assistance to us in accounting to Parliament for our operations.

John Zegers: Do you feel that the audit dealt with significant matters? Did the auditors cover all significant areas?

Louis Tousignant: I feel the audit dealt with significant matters. There was one element missing from the audit -- our science program which is extremely important. The audit team members were aware that there is a significant audit of the Hydrography Program now being carried out by our own auditors. They also knew that we had just done a major overhaul of the program encompassing a reorganization of the sector and a redefinition of the major objectives of the program. It was mutually agreed at the beginning of the audit that the program would not be covered. With this exception, they did an excellent in-depth job both on the surveillance and enforcement side of our operations, on our corporate functions and on the inspection program. The areas they focussed on regarding the inspection program were clearly significant. On the fisheries side, they examined fisheries management, licensing, development of fishing plans, the interface between the Department and its clients and processing in fishing plants.

John Zegers: I know the OAG staff spent a great deal of time in the field on board departmental vessels, and talking to fishermen.

Louis Tousignant: Yes, they interviewed people at all levels from fisheries officers and inspectors up to the Regional Directors General. The process required a lot of co-ordination between the regions and headquarters, to ensure that the auditors had access to everything that we could possibly deliver and to ensure, also, that they had the real story. I think they did, and it is reflected in the chapter.

The Department as a whole benefits because the Auditor General's Report is considered very important by all government departments and parliamentarians.

John Zegers: Were you given enough chance to respond to observations and recommendations throughout the audit process?

Louis Tousignant: Absolutely. I insisted that, to avoid surprises on both sides, the communications between the Auditor General's Office and the Department be between the audit team and my office. In most areas, the issues raised were known to us. For example, in fish inspection, while the audit was going on, we were working on a special project to review sampling procedures. So this fits in with the auditors' findings. The auditors also speak of improved management and information systems for the inspection program. We agree with that,

An Auditee's View:
Interview with Louis Tousignant

Louis Tousignant spent many years in the federal public service, holding positions at the Secretary of State, Treasury Board Secretariat, Privy Council Office, Federal-Provincial Relations Office, and the Canadian Industrial Renewal Board. He was Senior Assistant Deputy Minister, Corporate and Regulatory Management of the Department of Fisheries and Oceans at the time the OAG audited the Department. Chapter 13 of the 1988 Report describes the audit of the Atlantic Fisheries.

John Zegers, Principal, Reports and Communications, interviewed Mr. Tousignant for ***Opinions*** *in order to explore the reactions of a senior executive in a federal government department whose programs have been the subject of a value-for-money audit by the OAG. The views expressed in this article are Mr. Tousignant's and do not necessarily represent those of the Office of the Auditor General.*

Mr. Tousignant left the Department in December 1988 for the position of Regional Group Manager, Quebec, for the Great-West Life Assurance Company.

John Zegers: What do you consider the pros and cons of being audited by the Office of the Auditor General?

Louis Tousignant: During the course of the year, we are essentially oriented to resolving the problems that arise. The advantage of an audit is that the team examines everything and highlights deficiencies or problems that may occur in areas where you really do not focus as a manager because you assume they are done well. This is a major advantage.

Another advantage is that program managers, through the audit process, have an opportunity to explain the nature of our program to outside specialists. The audit team has been exposed to a variety of situations and can share potential insights on how to do the job better. Through the observations of the audit team, our managers can learn from the experiences of others in similar activities and this is useful.

If we look at the drawbacks, the first and major one is time. Because the audit team generally comes to its task not fully informed about the Department's mission and operations, departmental managers and employees have to spend a lot of time explaining precisely how the program functions. That time would otherwise be devoted to program activities.

Related to this is a tendency for the Auditor General's audits, in the last little while, to focus not only on whether money was spent in an efficient way within the appropriate authorities, but also to address the underlying policy of a program or an activity. In that case, the conclusions may have far-reaching impacts on what we are doing; therefore, we are required to spend a great deal of time explaining to the auditors what we are trying to accomplish.

On balance, however, the Auditor General plays a fundamental role and the audit is of great assistance to us in accounting to Parliament for our operations. By providing objective and comprehensive feedback on our program, it confirmed where we are effective and identified specific areas for improvement.

John Zegers: Who benefits most from the audit?

Louis Tousignant: I would say unequivocally that senior management here in Ottawa and at the regional level benefit most. They are the ones who are under the gun and who have to justify their actions. The audit showed that, by and large, our management team, across Atlantic Canada in this instance and in Pacific Canada two years ago, is on top of its mission. I think that the financial management staff of the Department were also direct beneficiaries.

The Department as a whole benefits because the Auditor General's report is considered very important by all government departments and parliamentarians. It is a public document through which it is possible to evaluate activities in terms of our ability to accomplish our mission, as well as to identify the problems that we may have.

Another benefit which may be viewed as a little bit more self-serving, is that the audit flags, and quite justifiably so, resource shortages in some areas. This buttresses our case when we go to Treasury Board to try to improve our resource situation. That is a

New Product for MPs

by **Mark Hill**
Principal

In this article, Parliamentary Liaison Principal Mark Hill describes a new computer tool aimed at providing Members of Parliament with quick and easy electronic access to the annual report.



Auditor General Ken Dye displays the Ful/Text diskettes at the Press Conference on tabling day.

With the tabling of his 1988 Report to the House of Commons, the Auditor General unveiled a new OAG product that should prove to be a valuable research tool for MPs and their staffs. It is an electronic version of the annual report, together with a very user-friendly text-retrieval software package for quick access to any of its information.

This electronic version of the annual report can be run on any IBM PC/XT/AT, PS/2 compatible equipment. It consists of five 3 1/2-inch diskettes including the text-retrieval software, Ful Text, developed by Fulcrum Technologies Inc. To use the package, you simply load it into IBM compatible equipment and follow the screen prompts to search the text by using key words or phrases. The section of text related to your topic of interest can then be displayed. Or you can simply "browse" through sections that appear to be interesting. The package is easy to use and can be mastered in roughly 15 to 20 minutes by anyone with a basic familiarity with computers.

The basic research use for this electronic report will be to gain fast, accurate and easy access to comments made by the Auditor General on particular departments, agencies and their related programs. The text can also be searched for comments on broader issues like efficiency, the environment or human resource management. This search capability offers obvious research applications for MPs in a number of areas, including preparing for Question Period, responding to constituent queries and preparing to take part in debates.

In addition to the current year's report, the Office has converted annual reports back to 1983 to this electronic format. Primarily because of its size, this is not being distributed; however, it can be accessed through the OAG Library or the OAG Parliamentary Liaison Group. It can be used to identify quickly whether and when in the past six years the Auditor General has commented on a particular topic of interest. For the OAG itself, this will mean a major improvement in efficiency in handling inquiries. In the past, heavy reliance had to be placed on the OAG corporate memory, which may have been effective but was not necessarily efficient or economical (or speedy). All MPs and their staffs have ready access to IBM compatible equipment and are being offered a copy of the electronic version of the 1988 Report, in either official language. As well, we are offering it to caucus research groups and the Parliamentary Library.

The MPs and staff who stopped in at the MP preview of the annual report on tabling day were impressed with the potential of the electronic report as a research tool. And, yes, the package can be searched to quickly identify the "good things" the AG has had to say about a particular program or department!



MacKinnon, The Halifax Chronicle-Herald

Encore...

VIDEOS

As we have for the previous two years, the OAG's Reports and Communications Group produced videotape summaries of three 1988 Report audits; and a fourth videotape describing the Auditor General's Opinion on the Financial Statements.

The audits chosen were **Well-Performing Organizations**, **Energy Mines and Resources - The Management of Federal-Provincial Contribution Programs**, and **Department of Fisheries and Oceans - Atlantic Operations, Inspection and Corporate Functions**. The videos were available to the media at the press "lock-up" on tabling day. Not only were they viewed continuously throughout the morning, but segments were used by a number of television outlets -- including CBC's *National* -- that evening.

Immediately following the tabling of the 1988 Report by the Speaker, the videos were placed on the House of Commons internal cable OASIS system where they will be available to MPs when Parliament reconvenes.

By mid-January, over 75 requests for complete sets of the videos had been received by the OAG, as well as requests for individual video chapters. Requests came from MPs, including the Leader of the Opposition, and from federal government departments, colleges and universities, television stations, and cablevision outlets.

The diverse list of recipients also includes the Canadian Institute of Chartered Accountants, the Conference Board, the Native Council of Canada, and the new Museum of Civilization.

It is interesting to note that in the private sector more and more corporations are using videos to communicate the main messages of their annual reports at shareholders' meetings. The OAG will be in touch with individual MPs to find out whether the Office's annual report videos are of similar value to them.

New!

Pocket-Size Annual Report

An innovation in 1988 was the production of a pocket- or purse-size booklet containing the main points from each of the chapters in the Auditor General's annual report. Commented Halifax's *The Chronicle Herald*:

> The 13-page micro volume is Mr. Dye's shot at mass communication. It summarizes and gives quick page references to the now 600-page official report, the tome the author himself balefully admits is 'not an easily accessible document'. But the auditor's job is to see that taxpayers get value for money, even from their auditor. So recognizing that 'our auditing only has value when we get its message across', he has produced a needed report-in-brief that the ordinary taxpayer can and should find time to read.

And the editorial went on to give a pat on the back to the longer report itself:

> Those who take his advice to follow up areas of interest to them in the full report will find Mr. Dye may be underselling his big book. It is clearly written, has a commonsense outlook, and shows a welcome tendency to look critically at the effectiveness of some big spending programs, and the policies behind them, rather than becoming engrossed in counting paperclips.

Say it ain't so, Ken. Tell us you're not getting soft in your old age ... All this touchy-feely stuff about the importance of reflective self-scrutiny, risk-taking, participative leadership and client organization may go over well at some weekend retreat for bureaucrats.

But it sure doesn't sell newspapers.

The study of the attributes of well-performing organizations was widely reported. But the media seemed puzzled how to handle this "good news" in the Auditor General's report. Where newspapers did comment, their tone was a shade sarcastic. An editorial in *The Vancouver Sun* was headed: "The envelope, please":

Auditor General Kenneth Dye seems to have settled into a style different from that of his predecessors. As a result, blood-and-thunder denunciations of government waste and inefficiency in annual reports from the auditor-general have become a thing of the past.

Mr. Dye does not shrink from criticizing the government but obviously thinks constant scolding is not the best way to bring about improvements in its performance. Increasingly he has been leavening his criticism with praise where he feels praise is due for good work.

This year the auditor-general's report includes a new category of Well-Performing Organizations (his capital letters) in government which, he says, have moved "beyond bureaucracy" and are providing innovative and productive management of public services.

Mr. Dye says he plans to follow up this idea over the next two years with a study of the leadership qualities, values, and ethics that make up an important dimension of the best organizations.



Principal Bill Woodley clarifies a point with journalists

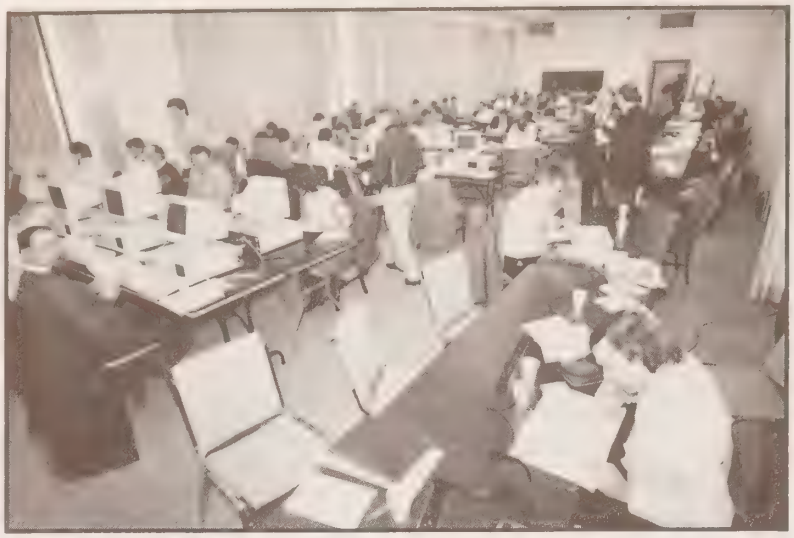
But other readers were more than enthusiastic. Demands from governmental organizations in Canada and around the world prompted the re-printing of thousands of copies of the chapter as a separate publication. As reported elsewhere in this edition of **Opinions**, two European countries intend replicating the study; and it looks like it will become a standard work in graduate schools of public administration.

A Report with Depth

Having passed the free-trade legislation in December, Parliament recessed until March. When the House of Commons reconvenes, a new Public Accounts Committee must be selected, with a new Chairman, former Chairman Aideen Nicholson having been defeated in the November election. So it will be some time before the PAC gets round to considering the 1988 Report; and pressures on the new Parliament likely mean that the time the Committee can give to that examination will be limited.

Which is a pity. Because a consensus is developing that the Auditor General's latest report has considerable depth. It will be interesting to see where the PAC focusses its attention. It may well be that its members pass by the obvious "horror stories", and concentrate instead on such vital issues as the lack of adequate contract audit coverage in the Department of Supply and Services, the failure in co-ordination between the employment and insurance areas of the Unemployment Insurance Commission, and the increasing information burden placed on the private sector as a result of the income tax amendments.

As the *Toronto Star* noted: "The best friend the public has in high places may not be Santa Claus at all but Auditor General Ken Dye."



The media lockup on tabling day.

apt to suggest that it's Canadians who don't have the stomach for deficit-cutting. Public opinion polls, they point out, indicate that most people just don't see government debt as serious.

Bullfeathers! Taxpayers would sit up and take notice if politicans made it an issue.

And as for the notion that cost-cutting automatically involves damaging vital programs and services, the AG's report -- as it does each year -- provides a litany of waste in government spending.

We're mortgaging the country's future, and if there's an issue that deserves more attention -- we don't know what it is.

An Influential Chapter

But Canada's press and television gave equal space to a second dimension in the Auditor General's 1988 Report. "Dye tempers criticism with praise for public service improvements" began a story in *The Globe and Mail* . The reference was primarily to the chapter of the report that identifies and describes the attributes that contribute to high performance in eight government organizations. As well, editorial writers and columnists perceived an overall positive note throughout the report. An editorial in *The Globe and Mail* commented:

> Indeed, what is both surprising and more agreeable ... is the overall, relatively low-key tone of Mr. Dye's latest report to Parliament. Since his predecessor first reported in 1976 that the government 'has lost, or is close to losing, effective control of the public purse,' there has been occasional, halting progress reported in Ottawa's struggle to manage its accounts. Happily, the most unusual "horror story" in this report is that Mr. Dye actually begins on a positive note.

The Saskatoon *Star Phoenix* wrote:

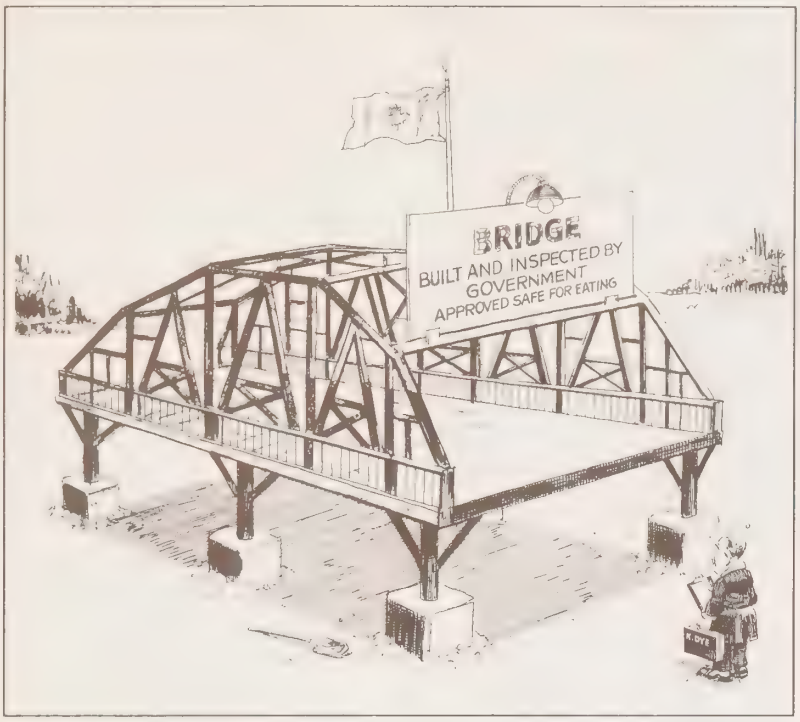
> What with worries about food inspection, woeful inadequacies in reforestation, bridges that go nowhere, etc., it's hard to remember that government performance has actually improved in some areas.
>
> But that's one aspect of the report issued this week by Auditor General Ken Dye which taxpayers should not overlook. It suggests the vast bureaucracy of the federal government can be reasonably efficient. There's reason to hope.

The Hamilton Spectator found the study on well-performing organizations "a useful departure from the standard litany of horror stories".

Not all commentators lauded the chapter. *The Globe and Mail's* national political editor Hugh Winsor lamented -- under the headline "This country needs an auditor-general more than a Mr. Nice Guy" -- that:..

> ...This year's report accentuated a trend under way for some years: it showed the Auditor-General has become less of a cop and more of a management consultant.
>
> ...The purpose of this softer approach is to encourage civil servants to be more entrepreneurial by taking risks. The Auditor-General is signalling in advance to bureaucrats who are prepared to look at alternative ways of managing the government machine that he will overlook the inevitable failures if the efforts were well-meant.
>
> ...All of this makes Mr. Dye sound like that contradiction in terms -- a humane and sensitive accountant -- and it may win him some sage nods of approval from the mandarins. But it also sounds like the Auditor-General is stretching his mandate.

Probably John Ferguson of Southam News summed up the media's real problem with the balanced tone of this year's report:



Roschov, The Edmonton Sun.

audited that involved federal funds flowing to various governments and entities. Other examples included forest resource agreements, Indian bands, non-governmental organizations funded by the Canadian International Development Agency, contracting by the Department of Supply and Services, and the Group Surgical Medical Insurance Plan.

Meech Lake

Ken Dye remarked in Chapter 1 of his report that "whether this money is spent at the federal, provincial or local level, the taxpayer deserves to know that it is spent with due regard for economy, efficiency and effectiveness" and he added that:

> The 1987 Meech Lake Constitutional Accord may well lead to even more varied and extensive federal-provincial funding arrangements. The intent of the Accord is 'to foster greater harmony and co-operation between the Government of Canada and the governments of the provinces'. As Auditor General of Canada I shall be pressing the point that greater co-operation must also include greater accountability for how every dollar of public funds is spent under such agreements.

That comment received considerable attention from the media. Many favoured the Auditor General extending the reach of his broad-scope audits. But an editorial in Montreal's *Le Devoir* took an opposite view:

Translation

> In fact, the Canadian Auditor General has grand ambitions which reveal a lot about his political vision of Canada.
>
> One cannot reproach the Auditor General of Canada for wanting to follow the trail of the departments or federal organizations which are involved in implementing programs. That is his mandate and he discharges it effectively. But this auditor oversteps his mandate when he regrets that he does not have the power to audit the controls of provincial governments entrusted with carrying out programs partially funded by Ottawa.
>
> Clearly, the Auditor General forgets that in a federal system central authority must have limits.

Praise for Debt Comments

But if Ken Dye's reflections on Meech Lake received mixed reviews, his words on debt and deficit were universally applauded. Building on the findings of the audit in the Department of Finance that concluded that MPs are receiving insufficient information on the public debt, the Auditor General observed -- in words quoted in newspapers across Canada -- that:

> A future government may find itself employing almost all its time and energy attempting to fund past commitments and service past debt, and have little or no current revenue to challenge the future.

The *Calgary Sun* wrote:

> None of this is news to federal politicians. They simply lack the guts to do much about it.
>
> 'Only political will and political courage can stem the implacable increase in Canada's burden of debt,' says Dye -- and he's absolutely right. But whenever the issue of debt comes up, our politicians are

The 1988 Report:
How the Media Reacted

by Desmond Kimmitt
Principal

The Auditor General's 1988 Report was tabled in the House of Commons on 13 December 1988. In this article, Reports and Communications Group Principal Desmond Kimmitt explores the media reaction to the annual report.

Upon receiving the Report of the Auditor General to the House of Commons the Speaker is required to "lay such report before the House forthwith". That's all very well, provided Parliament is in session. But in October 1988, with Ken Dye's latest report completed and printed, Members of Parliament had their minds on other things; they were involved in one of the hardest fought and most controversial election campaigns in Canada's history.

So it was not until mid-December that the 1988 Report was tabled in the House of Commons. The House was preoccupied with the major campaign issue -- the Free Trade Agreement between Canada and the United States.

Another event also dominated the week of the report's tabling. The Supreme Court brought down its long-awaited ruling on Quebec's contentious language legislation; and comment on that decision filled the news pages and editorial columns across the country.

In the circumstances, it was surprising that the 1988 Report of the Auditor General generated as much immediate attention as it did; especially, as the media was prompt to note, when the report itself was a relatively tame one, from their point of view.

Reporters quickly identified the "horror-stories" they needed for their headlines:

> Mega bucks wasted .. Bridges built to nowhere ... Taxman too soft on Canadians who refuse to pay ... Watchdog sniffs out food woes ... Canada throwing millions away in foreign aid ... Auditor slams Canada Place horror story ... Dye hits debt interest ... Forest furor looms ... Goofs, theft cost us millions ... Military has more ammo than it needs ... Hockey extravaganza's debt put on ice ... Dye study hints at political influences in Fisheries Department ... Auditor General signals Meech danger ... Millions lost over contract abuses ... UIC aches from mistakes ... Air costs sky-high ... The Fisheries ships that wouldn't go to sea.

Regional Interest

Judged by press attention, Ken Dye's 1988 report was well received right across the country. Indeed, many of the segments held special interest for particular regions.

The report's concerns about the continuing viability of Canada's forests added fuel to an ongoing debate between conservationists and the forest industry in British Columbia. The chapter on the state of the Atlantic Fisheries brought many requests for copies of the report -- and the accompanying video -- from Atlantic Canada. The Auditor General's strictures relating to the construction of the Government of Canada Building in Edmonton naturally enough produced headlines in that city's daily newspapers.

Most dramatically of all, the section of the Energy, Mines and Resources chapter relating to the $200 million Canada-Nova Scotia Development Fund -- also backed up by a widely-televised video summary -- created a furor among that province's politicians. The thrust of the chapter was that grave doubts exist as to whether the fund has in fact been spent to develop offshore oil and gas resources, as intended by the federal Parliament; the report suggests that large amounts have instead been used to build unrelated roads, bridges, sewer lines, ferry terminals and traffic light systems.

"We're not accountable to Parliament," trumpeted a ruffled Premier John Buchanan. "We set the priorities in Nova Scotia as to how monies are to be spent." And, apparently unaware of the extensive field work and on-the-spot examinations carried out by the OAG's auditors, the Premier went on to say that "It's a typical reaction from an armchair bureaucrat who doesn't understand what's going on in the extremities of the country."

The Development Fund was one of several programs

From the Corner Office

At the time the 1977 Auditor General Act was being discussed in the House of Commons and in Committee, one aspect commanded a great deal of attention. It is the dilemma that arises when you require the legislative auditor to report on the economy and efficiency of government programs, and measures of effectiveness, and when, in addition, you require the Auditor General to call attention to anything that he considers to be of significance and of a nature that should be brought to the attention of the House of Commons. Having granted him so broad a mandate, how can you ensure that Canada's Auditor General does not trespass into the area of commenting on government policy?

The answer is, of course, that **not** crossing that line into commenting on policy ultimately depends on the judgment, experience, independence and professionalism of the individual who is Auditor General. But I confess that, even after holding this Office for eight years, I continue to challenge myself, and seek counsel from my senior advisers, as to where that line lies.

This is especially true of Canada's continuing annual deficits and escalating overall debt. During my years as Auditor General, successive governments have continued to pursue policies involving deficit financing. I am well aware that some professional economists see little harm in continuing deficits; and, clearly, the use of deficits is a policy matter.

But, as I have observed in both my 1987 and 1988 Reports to Parliament, deficits not only involve numbers, dollars and trends -- all of which are of immediate concern to an auditor; the federal deficit also represents one of the most visible symbols of government financial performance, which brings one directly to those issues of economy, efficiency, and other significant matters that I am clearly required to report to Parliament. Therefore, for example, I had no hesitation in informing MPs in my most recent annual report, that my auditing reveals that they are receiving insufficient information about the deficit and debt -- and the costs of servicing that debt.

However, there is a further dimension. Last year's Macdonald Commission reported that Canadians expect the private sector auditor of financial institutions to acknowledge a responsibility to the broad public interest. From my own perspective, I must believe that it is in the public interest to know that debt servicing already consumes one-third of all federal government revenues, and that, inevitably, this ever-increasing cost will hamper future governments wishing to implement important new policies and programs.

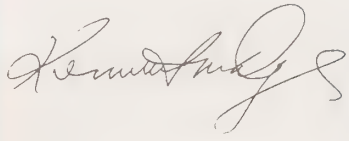
In recent years, which have been prosperous for much of



the developed world, a number of countries have managed to eliminate their deficits or bring them under control. By contrast, Canada's Government and Parliament have seemed -- until very recently -- reluctant to face up to the magnitude of the deficit issue. That is their choice, and a matter of policy.

But as Parliament's auditor, it remains my responsibility to remind MPs that the deficit and debt numbers have a meaning: a potential negative impact on all future generations of Canadians.

And I intend saying precisely that, firmly and vigorously, during my final two years as Auditor General.



Kenneth M. Dye, F.C.A.

Opinions

Principal
John Zegers

Editor
Ann Wesch

Associate Editor
Christine La Salle

Photographs
Philip Hannan

Desktop Publishing & Graphics
Debbie Meagher
Paul Michaud
Art Routliffe

Production Assistant
Lynda Sayer

Translators
Lise Clermont
Marie-Thérèse Cosmato
Louiselle Gagnon
Jacques Rousseau

Editorial Advisers
Roxanne Bertrand
Gerry Désormeaux
Pat Forsberg
Desmond Kimmitt
Maurice Laplante
Suzanne Moorhead
Pierre Roure
Ed Rowe
Marian Smith
Gail Thorson

Printer
M.O.M Printing

Opinions is published every three months by the Reports and Communications Group. Please address all correspondence and changes of mailing labels to:

Opinions, Stop 11-13
Office of the Auditor General of Canada
240 Sparks Street, West Tower
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 7 No. 2

Contents

From the Corner Office 1

The 1988 Report: How the Media Reacted 2
Desmond Kimmitt explores the media reaction to the annual report.

New Product for MPs 7
Mark Hill describes a new computer tool.

An Auditor's View: Interview with Louis Tousignant 8
John Zegers discusses the audit of the Atlantic Fisheries with the Senior Assistant Deputy Minister, Corporate and Regulatory Management of the Department of Fisheries and Oceans.

Reports Team Wins Award of Excellence 12
Desmond Kimmitt describes the spectrum of people in the Office who contribute to the production of the report.

Editors at Work 14
A French Editor's Perspective
An English Editor's Perspective

Interview: Well-Performing Organizations Team Wins Award of Excellence 17
Otto Brodrick, who headed the team, discusses the study.

Man kan i Kanada: They Know How to Do Things in Canada 21
Reprint of an article describing a visit by an OAG delegation to the Swedish Audit Office

Executive Appointment: Eric A. Anttila 21

IDEA: Focussing on IDEAs to Help your CAATS 22
Reprint of an article describing how IDEA is being used by a firm of chartered accountants in London, England.

Cover

Auditor General Ken Dye submitted his 1988 Report to the House of Commons on 13 December 1988.

Opinions

Office of the Auditor General of Canada

The 1988 Report

Centre Stage and
Behind the Scenes



Spring 1989

CA1
AG
-Ø63

Opinions

Office of the Auditor General of Canada

Meet the Public Accounts Committee



Summer 1989

Opinions

Principal
John Zegers

Editor
Ann Wesch

Associate Editor
Christine La Salle

Photographs
Philip Hannan

Desktop Publishing & Graphics
Debbie Meagher
Art Routliffe

Production Assistant
Lynda Sayer

Translators
Lise Clermont
Marie-Thérèse Cosmato
Louiselle Gagnon
Jacques Rousseau

Editorial Advisers
Roxanne Bertrand
Desmond Kimmitt
Maurice Laplante
Pierre Roure
Ed Rowe
Gail Thorson

Printer
M.O.M Printing

Opinions is published every three months by the Reports and Communications Group. Please address all correspondence and changes of mailing labels to:

Opinions, Stop 11-13
Office of the Auditor General of Canada
240 Sparks Street, West Tower
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 7 No. 3

Contents

From the Corner Office 1

Can We Achieve Well-Performing Organizations in Government? 2
Claudia Chowaniec summarizes the presentations and discussions of a half-day workshop.

Meet the New Public Accounts Committee 4
Antonine Campbell provides some biographical information on new Committee members.

Machinery of Government Seminar 7
"To get things done in Ottawa, who does what to whom, how and why?" Marion Smith provides highlights of a two-day course aimed at explaining how government operates.

Efficiency Auditing Symposium 9
Gail Thorson describes a day-long symposium on efficiency auditing.

The Canadian Evaluation Society 13
Linda Jones describes the contributions made by Office staff.

Luncheon Seminars 15
Neil Maxwell: Learning from our Colleagues
Nancy Stoneman: Special Examinations
Michèle LaRivière: Bridging the Communications Gap

Introducing Two More "Es": A Personal View 18
Dennis Paproski presents two new Es.

Executive Promotions 20
Auditor General Ken Dye announces executive promotions.

Cover

From left to right. Top row: Len Hopkins, Geoff Wilson. Middle row: Sid Parker, Ross Stevenson, Diane Marleau. Bottom row: Jean-Guy Guilbault. Jean-Marc Robitaille, Eugène Bellemare.

From the Corner Office

Canadians pay taxes at the federal, provincial, and local levels. The average Canadian now pays over fifty cents out of every dollar earned to two, three, and sometimes four governments. Two things are certain. First, whether the money goes to the Government of Canada, to a province, or to a district or municipality, it's the same individual who is paying. Second, taxpayers have the right to know that their money is being spent in the ways that their elected representatives intend; and that their taxes are being used as economically, efficiently and effectively as possible.

Comprehensive auditing is designed to provide that assurance; and it is encouraging that the value-for-money component of comprehensive auditing is mandated not only at the federal level, but is also built into the audit legislation of most provinces, and now is employed by municipalities. Soon I hope other publicly-funded institutions like universities and hospitals will also follow suit.

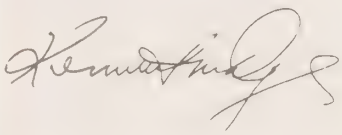
However, as legislative auditors, we have a responsibility to make sure that there are no gaps. My particular concern is with the very large amounts of money that flow from Ottawa to the provinces, to industry, and to other non-governmental organizations. Several of our 1988 audits revealed that Members of Parliament, and indeed Canadian taxpayers, have little assurance that these funds are being used in the ways that Parliament intended; or that they are being spent cost effectively.

What I believe is needed is an improved co-operative monitoring, whenever federal money is spent together with provincial and local governments; to make sure that taxpayer dollars are being spent prudently and in compliance with the rules.

Fortunately, in Canada, there has been a strong tradition of communication and co-operation between auditors at the various levels. However, the time has likely arrived when we must develop a more structured partnership. Federal, provincial and municipal auditors need to understand exactly what their colleagues are covering, and not covering, in their audits. Mutual reliance can avoid duplication of efforts, protect program managers from an excessive burden of over-auditing, and -- most important of all -- ensure that there are no gaping holes in the audit framework.



Canadians are entitled to know that their taxes are being spent as intended; and that they are receiving full value for each tax dollar, so I think it is time we seriously consider the notion of a single audit concept, where all stakeholders are satisfied by one audit exercise that meets their universal needs.



Kenneth M. Dye, F.C.A.

Can We Achieve Well-Performing Organizations in Government?

The 1988 Auditor General's Report Says Yes

by Claudia Chowaniec

Claudia Chowaniec is Managing Partner of PRECEPT Consulting based in Ottawa, Ontario. She works with organizations to introduce participative management practices in order to improve performance and service to the client. She is a member of the Organization Development Canada Network, and organized a workshop in February 1989 for this group. In this article she summarizes the workshop presentations and discussions.

Can we achieve well-performing organizations in Government? This theme attracted line managers, planners, human resource specialists, communications experts and program evaluators to a half-day workshop sponsored by the Organization Development Network (Reseau O.D. Canada Network).

Participants came to find out more about the Office of the Auditor General's study, and how each of them could play a role in getting positive change started in their organizations and where to look for support and guidance.

Otto Brodtrick, who designed and managed the revealing and timely study of well-performing organizations in government (see **Opinions**, Spring 1989), opened the workshop. He explained to participants why he believed the study was so important in its implications for managers who want to work towards "high commitment" organizations. Otto spoke of why the study was undertaken, how the particular organizations were chosen for in-depth analysis, and what the study revealed about these organizations and their working environments.

Otto introduced the senior managers from two of the eight organizations selected for in-depth review by the study team -- Ole Ingstrup, at the time Chairman of the National Parole Board, now Commissioner of Correctional Services Canada, and Gaylen Duncan, Senior Vice-President, Corporate Resources, Canada Mortgage and Housing Corporation.

These two leaders, each with a very different management style, manage organizations that are different in structure, size, and purpose. They gave the group lively and personal accounts of the features they believe distinguish high performing organizations and of how each guided his organization to this achievement.

Ole Ingstrup spoke of the problems he had when he arrived at the Parole Board in getting accurate, up-to-date information about the Board's goals and problems. People had no pride in the organization and no confidence that they were doing the right thing in releasing individuals on parole. He spoke to staff and Board members across the country, where he discovered that they really did care. They were committed. They wanted to be proud of their work.

His first step was to initiate a strategic planning exercise, starting with a clarification of the values of the organization. What is important to achieve? What do you have to do to achieve it? What are we in business for? How can we improve?

In a way, the answers are simple, which is not to say that they are easy to achieve. Ole quoted some guidelines from "All I need to learn, I learned in kindergarten" (an excerpt from Robert Fulghum's *Ramblings of a Unitarian Minister*):

Play fair;

don't hit people;

share everything;

clean up your own mess;

put things back where you found them;

say you're sorry when you hurt someone;

say thank you when someone gives you something.

Out of this exercise a mission statement was developed for the Parole Board. "I gathered my managers in a room and told them, 'We are going to write a mission statement.' I wrote some words on the blackboard and said, 'This is what I think our mission statement should be.' That got things going. When we finished, we talked to all the people in the organization about what we'd written. Finally all agreed, 'Yes, this is what we do and what we want to be like.' We published our statement and now we try to live up to it."

"What is really important in an organization is empowering the people," Ole said. "Get the best out of them. Help them to perform close to their capabilities. Help them to understand why they are doing the work they do. Build relationships between the people in the organization and with other organizations. Foster professionalism and pride," he emphasized.

It is important for the manager to hold people to account. The manager has to keep them on track; keep them moving forward, even if slowly. "If you give people a framework for their creativity," he said, "they will achieve something significant most of the time."

"The other side of this is that you, too, will be held accountable to your own people -- the organization, the unions. You will have to make decisions to put your resources where you and your organization believe the focus is, or should be."

"If you give people a framework for their creativity, they will achieve something significant most of the time."

Ole Ingstrup

Gaylen Duncan told the group that his organization had to downsize 25 percent in two years, going from 4,000 staff in 1986 to 3,000 staff members in 1985, get itself out from under a $750 million deficit, and restructure its finances and operational focus from providing social housing to becoming more like a bank, dealing primarily in mortgage insurance and funding provincial program delivery.

Today, proof of CMHC's success in pulling out of the financial crisis is found in the hard numbers -- $497 million cash in the bank -- the largest financial turnaround in Canadian corporate history!

Gaylen's view is that, "Underachievers don't last. Integrity is doing what you said you would do -- even in a tough environment with enormous peer pressure." Whenever it was not clear how the organization should proceed to resolve its problems, he would ask his people, "'How would one of the best companies do it?' You need to believe that you are on the road to becoming the best, and you must treat each decision as if you are the best."

Out of the lively round table discussions that followed, a number of points emerged on the make-up of a well-performing organization:

- It is an organization that empowers and enables its people. Why? To release the capabilities and resources of individuals to achieve the goals of the organization. How? By believing that people have the capability and allowing them in on the big issues -- "our organization's mission, the business we're in, solving our problems".
- Implicit in this is leadership -- both the full and total commitment of senior managers to improving the organization, and the handing down of leadership to all levels through involving the employees. It has to be a partnership, top down and bottom up.
- Developing a mission statement together is an important starting point, and it must be consistent with the values of the organization. Communication is the most challenging task; you have to work on it constantly to ensure that everyone is on the same wavelength and developing ownership.

"Integrity is doing what you said you would do -- even in a tough environment with enormous peer pressure."

Gaylen Duncan

- There are hard outputs; look for tangible performance measures of success. You need real measures to know where you're going.
- All this doesn't happen without difficulty; it takes time; you need a team; you need the skills and resources of many people in the organization.

This last point, in particular was emphasized: improvements are possible, there are many opportunities to do something about one's work environment. "You can start to change your organization from your own corner." Gaylen and Ole noted Otto's achievement in initiating this first-time study as an example of the possibilities for change that one can create in one's own organization.

Meet the New Public Accounts Committee

by Antonine Campbell
Parliamentary Liaison

The Second Session of the 34th Parliament started in April and the Striking Committee of the House of Commons announced the membership of the Standing Committee on Public Accounts on 14 April. Since its organization meeting, the Public Accounts Committee (PAC) has maintained a busy schedule of briefings and hearings. All members, except one, have not previously sat on the PAC, thus they have put a lot of time and effort into getting to know the context within which the Committee and the Office of the Auditor General play their respective roles.

The Committee acts for the House of Commons in dealing with the annual reports of the Auditor General and the Public Accounts of Canada. The PAC can be viewed as the audit committee of Parliament and it plays a key role in the control of the public purse. The Committee is empowered to examine and inquire into any other matter (such as Government Bills) referred to it by the House. Historically, almost all the PAC's time has been devoted to investigating issues raised by the Auditor General in his annual report. In recent years, the Committee has reviewed the annual Estimates of the AG's Office.

There are nine members on this Committee and each Party is represented on the Committee roughly in proportion to the number of seats held in the House. There is currently one vacancy, on the Government side, which will be filled when the Committee resumes operations in September. Unlike most Standing Committees, the PAC has traditionally taken a non-partisan approach to its work. It is one of very few Committees which elects a member of the Opposition as its Chairman, with a Government member as its Vice-Chairman. Another indication of its non-partisan nature is its practice of inviting Deputy Ministers and other senior officials to appear as witnesses, with Ministers attending only on rare occasions.

The new Committee has demonstrated a high level of interest in its mandate. Attendance at meetings has been high and the lines of questioning are focussed on issues of major concern to the Office. The Committee has held hearings on the Estimates of the OAG, the 1988 Report in general, the reservations in the Auditor General's Opinion on the Financial Statements of Canada (Chapter 2 of the 1988 Report), the Department of Agriculture and the Department of Energy, Mines and Resources.

We are happy to take this opportunity to acquaint our readers with the new Committee.



Leonard Hopkins, Liberal, Renfrew
Chairman

Len Hopkins has been a Member of Parliament since 1965. During his long parliamentary career, he served on many standing committees of the House. In 1984, he was Parliamentary Secretary to the Ministry of Energy, Mines and Resources. After the 1984 election, he became Official Opposition Critic for National Defence. In 1987, he was appointed Opposition Critic for Supply and Services and Associate Critic for National Defence. In 1988, he was appointed Opposition Critic for Financial Management and Associate Critic for National Defence.

Before entering politics, Len Hopkins pursued a career as an educator.



Geoff Wilson, Progressive Conservative, Swift Current - Maple Creek - Assiniboia
Vice-Chairman

Geoff Wilson is an accountant and lawyer. He was first elected in 1984. In the last Parliament he served on the Standing Committees on Justice and Legal Affairs, Privileges and Elections, and Finance and Economic Affairs. In 1986 he was Vice-Chairman of the Committee on Finance and Economic Affairs and in 1987 he was Chairman of the Committee on Agriculture.

Since the November election, he was elected Vice-Chairman of the Canadian NATO Parliamentary Association, Vice-Chairman of the PAC, and is a member of the caucus committee on Finance Consultation, and of the Standing Committee on Agriculture.

Eugène Bellemare, Liberal, Carleton-Gloucester

Eugène Bellemare was elected to the House of Commons in the 1988 general election.

He has a master's degree in education and is a former high school teacher and adult education administrator. He has also been active in municipal politics. He served on the Gloucester City Council for 19 years, and as a Councillor on the Regional Council of Ottawa-Carleton from 1980-85. He has also been involved in many other community activities.





Jean-Guy Guilbault, Progressive Conservative, Drummond

Jean-Guy Guilbault is a businessman with extensive community interests. He was elected to represent Drummond in the 1984 election. During the last Parliament, he was a member of the Standing Committees on External Affairs, National Defence, Regional Development, Government Operations, Agriculture and Public Accounts. During this session, in addition to being a member of the PAC, he is on the External Affairs and International Trade Committee. He is Vice-President of the Canada-Japan Parliamentary-Business Association, and President of the Interparliamentary Canada-France Association.

Diane Marleau, Liberal, Sudbury

Diane Marleau is serving her first term as a Member of Parliament. She is an Associate Critic for Financial Management and for Energy and is a member of the Standing Committee on Energy, Mines and Resources. She has previous political experience as an alderman in Sudbury, Ontario and as a regional councillor, Regional Municipality of Sudbury, where she served from 1980 until 1985.

In addition to her political experience, Diane Marleau spent many years in business. She has a degree in economics. She has worked as a business administrator, a receiver manager, and as an accountant in Sudbury.





Sidney Parker, New Democratic Party, Kootenay East-Revelstoke

Sid Parker served as a Member of Parliament from 1980 to 1984. He was elected again in November 1988. During his first term in office, he acted as the Labour and Postal critic for the New Democratic Party. As well, he travelled across Canada as a member of the NDP Health and Safety Task Force.

Prior to entering federal politics, Sid Parker worked for 40 years in the railway transportation industry. He also served as mayor of Revelstoke, British Columbia, for six years.

Jean-Marc Robitaille, Progressive Conservative, Terrebone

Jean-Marc Robitaille is a former real estate agent with training in industrial design. He holds a degree in management and business administration from the University of Quebec in Montreal. He was first elected to the House of Commons in the November 1988 election. He is a member of the Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs and Government Operations. Before becoming an MP, he was a member of numerous business and community groups.





Ross Stevenson, Progressive Conservative, Durham

Ross Stevenson, elected to the House of Commons in the November 1988 federal election, has extensive experience in elected political office. He served in the Ontario Legislature as MPP for Durham-York from 1981 to 1987. During that time, Mr. Stevenson was Parliamentary Assistant first to the Minister of Environment, and then to the Provincial Treasurer. In 1985 he was appointed Minister of Agriculture for Ontario. He is currently a member of the Standing Committee on Agriculture and the Legislative Committee dealing with Bill C-15, an Act respecting plant breeders' rights.

A PhD in Environmental Studies, Ross Stevenson is a former professor and consultant.

Machinery of Government Seminar

by Marion Smith

"To get things done in Ottawa, who does what to whom, how and why?" That was the question that attracted 22 senior OAG staff to the Conference Centre on 15 and 16 March to attend a two-day course on the Machinery of Government aimed at explaining how government operates.

Principal Dick Fadden, formerly of the Privy Council Office, was chief designer and developer of the program. He put together a cast who each brought something to the understanding of the dynamics of government machinery. Speakers were: the Honourable Frank Iaccobucci, Chief Justice of the Federal Court of Canada, Ian Clark, Deputy Minister, Consumer and Corporate Affairs, Nick d'Ombrain, Assistant Secretary to the Cabinet and former Chief of Staff Peter Harder.

The machinery of government is a mystery to many Canadians, not least, to a new governing party, especially one that has been out of power for some time. In referring to some of the actions undertaken by his own Progressive Conservative party in the early months of assuming power, guest speaker Peter Harder commented "When you've been in opposition for a generation, you forget how the machinery of government operates."

Many would assume that the functioning of the well-established Canadian government system, patterned on the even older British parliamentary system would be well-documented in any number of history or political science texts. But experience tells us that this is just not the case. Books or even well-informed individuals can't provide the whole story. How does government work? How do things get done? And what does all this mean to a group of senior legislative auditors? These were the questions that two days of struggle and study moved course participants a bit closer to answering.

Unravelling the fabric of government reveals distinct patterns of warp and woof. For every vertical there is a horizontal: for every visible, an invisible. And the tension between these countervailing elements makes government work. The energy is positive and productive. When the elements become unbalanced the disfunction spreads like dropped stitches throughout the entire design.

Presenting the legal perspective was the Honourable Frank Iaccobucci, Chief Justice of the Federal Court of Canada. He discussed the rule of law with emphasis on its application to the public sector. Our system is based upon law. Our constitution is drawn from the traditions of Montesquieu, the Magna Carta and even Aristotle who defined the rule of law or reason as "our dependence upon the sane to maintain order".

While we are ruled by law, we are also dependent upon the people who apply the law and their willingness to also be subject to the laws they administer. When governors lose sight of this obligation, the balance is upset and the result is bad government.

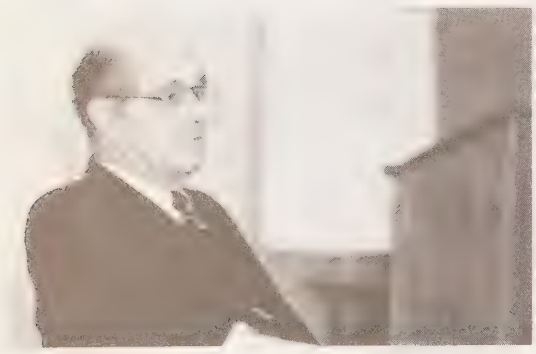
Convention also plays an important part in the Canadian system. Many things work not primarily by law, but by convention. One major component of our governing structure is the cabinet which operates almost exclusively by convention. Presenting this perspective was Nick d'Ombrain, Assistant Secretary to the Cabinet. Inextricably connected with cabinet is the office of the prime minister. While both unquestionably have legal bases, the day-to-day activities of a prime minister and cabinet are primarily governed by convention.

Nick d'Ombrain made an interesting comparison between our parliamentary system which has been formed by evolution with the American republican system, formed by revolution. The two countries have different concepts of power. In our parliamentary system, power is seen as a positive feature; it flows down from the sovereign, to ministers, and the elected House. In the republican system, the power of the state is seen as threatening. It flows up from the people, and is held in check by dividing power among three independent branches of government.

Nick d'Ombrain observed that custom has given our prime minister and the cabinet a great deal of power. But instead of power divided, it is the power of a collective. As long as a prime minister is able to maintain control of the

cabinet, to ensure that its members give their allegiance to acting collectively, he or she might well be considered a benevolent despot. The "dictatorship" is only limited by the five-year dissolution rule for Parliament and the Constitution as interpreted by the Courts.

Here politics enters the scene. "Partisan" is a dirty word to some; but not to Peter Harder, former chief of staff to then Deputy Prime Minister, Eric Nielsen. He felt that we have no need to be embarrassed that our government is led by politicians who are supported by party machines -- that's the way democracy is injected into the bureaucratic system. The cabinet is political; a minister's chief of staff is the political presence in the department, balancing, even guaranteeing, a non-partisan public service.



The Honourable Frank Iaccobucci.



OAG Principals Dick Fadden (left) and Ray Foote (right) with Nick d'Ombrain (centre).



Former chief of staff Peter Harder

Chief Justice Iaccobucci also recognized the importance of the equilibrium provided by politics. His example was of the Constitution which gave the Supreme Court of Canada the right to interpret laws but it also gave the federal government and the provinces the right to override the interpretation in the "notwithstanding clause". The stabilizing factor is the promise that there is political cost for using the override.

Harder spoke convincingly of the vital role interpersonal relations play in political life. "Massaging of caucus is an important ingredient in the juice of politics." While law and bureaucracy would eventually accomplish something, convention and politics tend to be the speedier route.

Speaking for the non-partisan professional public service side of the equation was Ian Clark, Deputy Minister of Consumer and Corporate Affairs. A deputy minister links the political minister and the non-partisan department. The DM advises the minister but runs the department. He or she directs a staff of public servants but remains accountable to the political "collective" personified by the minister. Clark sees the DM's responsibility to be:

"professional, non-partisan, anonymous and permanent." None of this is easy. It becomes even more difficult when there is a blurring of responsibility. When issues overlap departments, such as some of our recent food inspection crises, the job gets trickier. "How do you know which minister has primary responsibility?" Clark was asked. "He's the one who goes to sleep worrying."

In view of all these counterbalancing forces, observed one participant, the wonder is not that so little gets done, the wonder is that anything gets done at all!

A look at how The Machinery of Government course itself happened provides an interesting illustration of some of the principles discussed in the government context. Managing to bring all the forces together in spite of time and resourcing constraints proved an interesting challenge spearheaded by Professional Development's Rita Gudziunas-Mankowski. She credits Dick Fadden with having the expertise and the connections to put the cast together, ensure the accuracy of the research, present some of the key overviews and provide context for the OAG audience. In effect, Dick was the politician in the piece.

Rita's job was to ensure due heed went to observing the conventions of course design and development. Her role corresponds to the non-partisan public servant, making sure the department operates well to carry out its mandate to meet the training needs of the group. No small feat, given the level of the presenters and participants in this visible project. The positive reaction to the course ensured a repeat performance this fall.

Efficiency Auditing Symposium

by Gail Thorson

The symposium on efficiency, in spite of its timing in the middle of a January snowstorm, warmed participants with its positive, concentrated attack on one of the central problems facing all government organizations today. How can they continue to reduce their spending in the face of an ever-increasing demand for services? The answer: they must become more efficient. They must improve their performance; and to do so, they must involve their people.

The day-long symposium, held on 26 January and sponsored jointly by the Office of the Auditor General and the Office of the Comptroller General, brought together internal auditors, program evaluators and auditors in and out of government to hear a variety of provocative speakers offer their approaches to the subject. Among the speakers were senior managers on the front lines of performance improvement themselves, in both the private and public sectors, and management consultants and auditors concerned with human resource management and productivity management and improvement. A consultant on automation and information technology, a professor of public administration and a Member of Parliament, now a Minister, who as Vice-Chairman of the Public Accounts Committee in the last government was directly concerned with its efficiency, provided illuminating perspectives.

An opening address by the Auditor General and a closing speech by the Comptroller General lent strong support to the aims of the symposium, kicking off a drive to promote and publicize efficiency consciousness.

Doug Deeks, Assistant Auditor General with responsibility for economy and efficiency issues in the Office, who as moderator spoke first to welcome a full house, saw the symposium as a catalyst to fresh thinking on the subject, a day to "put opinions out on the table". He encouraged the participants to mix with people from other disciplines, question speakers and generally consider it as an opportunity to exchange ideas.

Ken Dye, in setting out the objectives of the symposium in his opening address, spoke of it as "a unique and valuable opportunity ... to expand our professional horizons." In his discussion of the importance of efficiency in the current financial climate, he used the term in the broadest sense, overlapping with economy and effectiveness concepts. Economy is a necessary condition for efficiency. An efficient operation either uses the minimum amount of resources possible to produce a specified quantity and quality of output or produces the maximum quantity of output of a specified quality for any given resource input. That takes us beyond efficiency. "I'm talking not just about doing things right, but doing the right things right; in short, about total program performance."

Members of the panel of five speakers -- David Roth, Don Yeomans, Brian Corbishley, Ed Khalil and the Honourable Alan Redway -- gave their diverse views on the role of the auditor in efficiency improvement. David Roth, Deputy Comptroller General, spoke for internal auditors. With the expanding definition of efficiency, he pointed out, internal auditors were finding it very difficult to live up to managers' expectations that they show the way to areas for efficiency improvement. He nevertheless affirmed that it is important that change in this direction should continue and that internal audit should contribute to it.



Auditor General Ken Dye and Comptroller General Andrew Macdonald.

Don Yeomans, former Chairman of the Tariff Board, passed on the enthusiasm for improving public service management that has sustained him through 27 years in a host of influential administrative jobs. But he cautioned that, in his experience, efficiency was often not a high priority for political leaders. Politicians are not interested because the general public is not -- though they may claim to be. He also warned that efficiency improvements would not have a major effect on government expenditures. In his view, their importance is the effect they have on morale in an organization.

Brian Corbishley took a wider view of efficiency and claimed it had consistently been audited this way over the years under a different name. His advice, as a manager of comprehensive audits, was to look for the most "comprehensive" measure of productivity in an organization. For the Translation Bureau -- cost per word, and for CIDA's food aid program -- transportation cost per ton-mile, were examples he suggested, using Auditor General reports over the past 10 years to show how this could be adapted to most audits. His system is to identify the overall output and track it over time to get a productivity trend. If the organization doesn't accept it as valid, much is accomplished by asking why it does not, and asking management to suggest what measures would be fairer.

Ed Khalil, Principal at the OAG, described the audit of efficiency in Supply and Services in 1987 for which he was responsible. His step-by-step outline of the team's analysis, procedures and findings revealed impressive audit methods and results. The audit team found, in measuring productivity, that there were wide variations among district service offices; then they went on to quantify the annual savings that would be made if all offices were raised to the standard of the best. The audit also revealed a large potential for further automation of processes, pointing the way to corresponding increases in productivity.

The Honourable Alan Redway provided the valuable perspective of a politician and former member of the Public Accounts Committee, though he made it clear that his views were his own. He recommended, as he had to the government, that Canada should have a Commissioner of Efficiency, who should be the Comptroller General. And, referring to the $1.2 billion the government would be saving in its banking arrangements between 1985 and 1991 through electronic transfer of funds, he pointed out the efficiency of extending this to payroll cheques and all social service payments. This would have the added social benefit of saving recipients from having their cheques discounted in Money Marts. And he too put in a word for improving public service morale by improving efficiency. Employees will feel better about their jobs if they're doing them the best way possible.

The speakers who followed the panel gave, from their own experiences, accounts of projects that proved how changes could be made -- there were some remarkable success stories. Wally Clare, whose long career in the public service has been notable for his interest in people and how they work, described how the federal Bankruptcy Branch in Consumer and Corporate Affairs turned around from a very low point in 1983-84. Hopelessly overloaded employees had lost their sense of direction. In three 12-hour days of discussions with management they revealed the problems in the organization and became the solution: people had to be given jobs that were doable. Work methods were completely revised so that one person saw a file through from beginning to end. Training and development were increased from 10 to 15 days a year. And automated systems further simplified and automated work procedures. Without any change in resources, results soared, because the employees had been involved in solving the problem.



Patrick Lafferty



The Honourable Alan Redway



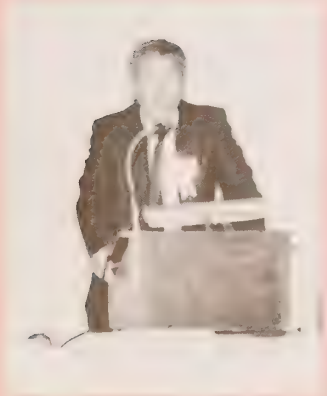
Seymour Wilson



Wally Clare



Brian Corbishley



Brian Usilaner

Brian Usilaner gave a brisk but detailed account of the U.S. General Accounting Office's experience with productivity -- efficiency -- reviews, in which he participated as head of the National Productivity Group. The group considered three dimensions of performance -- timeliness, efficiency and quality. The approach they chose was to demonstrate to departments and agencies how they could manage for productivity, rather than searching out deficiencies. They focussed on end results, taking note of whether procedures, or changes in procedures, contributed to improved results, or were merely administrative exercises. They looked at the work of white-collar or "knowledge" workers as well as repetitive operations. They moved away from the use of standards, preferring to make comparisons related to a benchmark; and they put more emphasis on customer satisfaction and employee attitudes. He reinforced the points Wally Clare's experience had shown, in advising that if you can identify employees' negative attitudes and correct the problems that caused them, you will get improved performance. The last step in the review process was identifying cost savings, not as an end in itself but to convince management of the power of productivity improvement as a tool.

Bill Synnott's speech, the luncheon address, brought a note of revolutionary zeal to the symposium -- the information revolution, which he believes is mainly still to come. His opening premise was that the impact information technology will have on efficiency hasn't even begun. When it does, it will sweep away traditional data processing management. The new information technology (I/T) era will not be in the hands of such managers, it will be transferred to users. Information-age corporations will need to have a vision of what people need and how they use technology, to develop a strategy geared to that vision, then to design, build and manage a vehicle for carrying it out. And finally, they must be able to harvest the benefits. It is also very important that, within the corporation, the vision is shared by the information side and the management side, so that financial and human resources are committed to achieving it. (In government, this vision can be thought of as a mission.)

"I'm talking not just about doing things right, but doing the right things right; in short about total program performance."

Ken Dye

Seymour Wilson, professor at Carleton University, Editor of the journal *Canadian Public Administration* and member of the Visible Minority Advisory Committee to the President of the Treasury Board, talked about what he calls the "new managerialism" in the Canadian public service. He also spoke in terms of revolution. He believes there has been a revolution in the last year and a half, through much of the industrialized world, in the field of public administration -- marked by a loss of faith in the public sector to solve problems and a corresponding increase in reliance on market forces. The turning of the public sector itself to the private sector for ideas is what has resulted in the new managerialism. The

greatest achievement in this process, he believes, is the new focus on results; that is, the philosophy of efficiency heard earlier -- not synonymous with economy and cutbacks but maximizing output, whether goods or services, from any given amount of inputs. Greater efficiency means satisfying more wants at the same cost or the same number of wants at less cost, freeing resources for other public purposes.

In the afternoon session, Brian Corbishly did a detailed case study of fleet management, enlarging on the subject of productivity improvement which he touched on in the morning, and demonstrating the depth to which it is necessary to go to audit efficiency properly. Using a slide to illustrate each set of variables, starting with possible program features, he showed the vast number of options and possibilities available when the efficiency universe is divided up into sets of variables.

Government organizations must become more efficient. They must improve their performance; and to do so, they must involve their people.

Patrick Lafferty began his talk on "information technology and the efficiency of social programs" with the hope that he could open up our thinking. He succeeded in producing dozens of important and thought-provoking issues. He began by briefly passing on seven debt-reduction strategies that had been discussed at a recent meeting of his firm (Coopers & Lybrand) on social and economic choices for Canada: Bringing the country's economic and social communities together; collaborating with the community and delegating authority to it; developing an information technology strategy; relying on the private sector for what it is good at -- and also taking advantage of 20 to 30 percent cost savings; providing incentives and cost sharing; getting power of choice into the hands of consumers; and getting good cost information. He went on to give specific examples of how technology can improve the efficiency of social programs. Patrick Lafferty then described how he has used the 12 attributes of effectiveness set out by the Canadian Comprehensive Auditing Foundation -- designed to facilitate management reporting -- as a framework for efficiency audits. He believes it is a powerful tool for analyzing the efficiency of social programs and information technology.

Comptroller General Andrew Macdonald had the last word, with his subject the "taxonomy", or method of classification, of efficiency in the Government of Canada. He offered this taxonomy as a framework for considering efficiency by dividing it into four basic categories.

First, "societal and economic efficiency" is the widest view, describing the efficient allocation of resources in the economy, or in this case, in government. Questions of the role of the public and private sector, the appropriate level of government or jurisdiction, and cost-sharing belong in this category.

His second category, "improving the government-wide management framework", describes the overall policy and operating environment. Many efficiency issues fall in this area, such as the incentives and disincentives of the budgetary system and the constraints inherent in the accounting system and annual appropriations, the network of administrative requirements and the personnel, staffing and classification systems. "Improving government-wide program structures" is his third category, in which the issues would be identifying areas of waste or duplication, providing for common services, delegation and perhaps contracting out. Pat Lafferty's suggestions and Seymour Wilson's discussion of the response to the Nielsen Task Force relate to this category.

"Improving program and operational efficiency," the fourth category, is, for internal auditors, the best known. In this domain, the issues are quality and timeliness of service as well as efficiency.

With continuing resource reductions, the Comptroller General concluded, managers will be more receptive than ever to audit reports that suggest better ways of doing things, and that help them sell the ideas higher up the line. He hoped that the Increased Ministerial Authority and Accountability (IMAA) initiative would continue, and that it would free managers from some of the clutter that restricts their efficiency.

The Canadian Evaluation Society:
Valuable Contributions from Office Staff

by Linda Jones
Effectiveness Team

The Office of the Auditor General has a long history of support and involvement with many professional associations. Two associations in the field of program evaluation that have received continued support from members of the Office are, nationally, the Canadian Evaluation Society (CES) and, locally, the National Capital Chapter of CES (formerly the Ottawa-Hull Program Evaluation Community, or OHPEC).

Historical Development

Before the Treasury Board Circular TB 1977-47, which established government intentions for departmental program evaluations, few formal evaluations had been conducted within government departments. The 1978 Office Study of Procedures in Cost Effectiveness (SPICE), confirmed the need for evaluation, and interest grew in the potential benefits of program evaluation. Responsibility for the implementation of departmental program evaluation was given to the Office of the Comptroller General, established in 1977. Formal guidelines for conducting program evaluations were established in July of 1981 and liaison work with departments began.

The Ottawa-Hull Program Evaluation Community was founded in November 1982 at a gathering of interested participants, which included staff from the Office. The primary purpose of the organization was to serve as an intellectual gathering ground for those people involved in the emerging area of program evaluation.

At the national level, The Canadian Evaluation Society was based in Toronto, and initially had a predominantly academic orientation towards evaluation. From the founding of this particular organization in 1980, members from the Office of the Auditor General were involved.

The two associations amalgamated in June 1985. Since amalgamation, the National Capital Chapter of the Canadian Evaluation Society has grown to approximately 300 members, making it the largest of the chapters in Canada. Currently, within the Office there are 20 members of the Society.

Nationally, the Canadian Evaluation Society is a group of over 900 individuals from across Canada who share a common interest in evaluation. It provides a forum for discussion of the theory and practice of evaluation. The members come from a variety of work settings and backgrounds including the federal, provincial and municipal governments, service agencies, academic institutions and private firms. Members represent disciplines ranging from psychology, sociology, social work, economics, health and policy sciences to accounting, engineering, urban and regional planning.

Mandate of the Canadian Evaluation Society

The Society pursues many objectives, including developing theories, standards and practices of evaluation to promote high quality evaluation throughout the country. The Society also promotes training programs in planning the design, strategy, methods, analysis and application of results for all types of evaluation.

The major activities of the Canadian Evaluation Society include an Annual National Conference and the publication of the *Canadian Journal of Program Evaluation*, as well as the publication of a National Newsletter, five times a year. It is essentially at the regional group level or local chapter where the interface is strongest between the member and the Society. Therefore, the purpose of the local chapter, in addition to meeting national objectives, is to develop communication and resource networks on a more localized basis and to provide an additional forum for CES members to explore, discuss and pursue evaluation issues of interest and concern throughout the year.

Involvement of the Office

The Canadian Evaluation Society and the Office of the Auditor General share a number of common interests. Program evaluation is one of the instruments available to

departments to measure and report on the effectiveness of programs. The Canadian Evaluation Society is constantly analyzing and interpreting new developments in the field of evaluation and measurement to provide its members with state-of-the-art information on current developments. The Society gives the Office a window into the community and therefore acts as an important means by which to keep abreast of important developments within the field.

The Society has played an important role in providing input in the development of methodologies by the Office, as CES is the sole professional organization for evaluation in Canada. The Society also provided feedback and commentary during the development of the 1981 Audit Guide: *Auditing of Procedures for Effectiveness* and the 1986 Guide on *Auditing of Effectiveness Measurement, Reporting and Use*. Currently, staff in the Office are providing input into the possibility of developing standards for program evaluation efforts. Members of the Office are actively involved as participants and contributors in numerous panels, workshops, conferences and other professional functions on a regular basis.

Future Outlook

The Society faces many interesting challenges in the future. The trend towards Increased Ministerial Authority and Accountability (IMAA) and the maturing of evaluation pose great opportunities for real progress to be made in the area of effectiveness measurement.

Luncheon Seminars



The Professional Practices Group luncheon seminars series. "Fixed Price Contracting of Attest Audits". From left to right: Crystal Pace, Don Young, Bonnie Miller and Jamie Hood.



Special Examinations Luncheon Meetings. "Reporting Beyond the Board of Directors". From left to right: Shahid Minto, Hugh McRoberts and Nancy Stoneman.



PCU Luncheon Seminars. "The Promotion Process for AUs and OMs". From left to right: Ike Prokaska, David Rattray, Mike McLaughlin, Nancy Cheng and Gary Lambert.

In the following article, three luncheon seminar series are featured. Neil Maxwell, Nancy Stoneman and Michèle LaRivière each describe the features of luncheon seminars offered by the Professional Practices Group, by the Crown Corporations Group on Special Examinations, and by the Planning and Co-ordination Unit.

The following OAG staff, and some former staff members, have been involved in the Ottawa-Hull Program Evaluation Community and the Canadian Evaluation Society:

Maria Barrados
Tom Beaver
John Burns
André Côté
Raymond L. Foote
Alan Gilmore
Gerald Halpern
Joe Hudson
Maureen Long
Hugh McRoberts
Henno Moenting
Neil Maxwell
Larry Meyers
Kathleen Petersen
Rona Shaffran
Nancy Stoneman
Paul Ward

Luncheon Seminars
Learning from our Colleagues

by Neil Maxwell
Director

Ken Dye has given methodology development a high priority for the remaining years of his term. He has assumed the chairmanship of the Methodology Development Committee. In Ken Dye's words, "we intend to ensure that the Office's written guidance better reflects and supports the practice of our Office and communicates better to staff."

To deliver on Ken Dye's objective Principal Michael Weir assembled a new team for the Professional Practices Group (PPG). As with most other "windows of opportunity", the opportunity to develop better communication vehicles came from the convergence of several events.

The study of the Office conducted by Ken Belbeck had concluded that the Office needed simple mechanisms to share its best auditing practices. Stated Belbeck, "value-for-money auditing is a continually evolving practice, with a continuing stream of ideas and innovations. Some of these are not worth vesting in a formal training program... they should, however, all be shared as widely and expeditiously as possible".

Second, PPG was concerned that the Audit Operations Branch did not have sufficient input and involvement in methodology projects, or knowledge of what projects were underway.

Third, PPG had strengthened its role as a "listening post" on new developments in auditing and public administration from outside the Office. We realized that this information on outside developments might also be useful to auditors in their work.

In response to these, we conceived of a new communications program that we dubbed the "Practice Exchange Program". The program has three components, First, it consisted of a newsletter launched in January 1989 called **PROFESSIONAL *perspectives***. This highlights new developments in the Professional Development and Professional Practices area. This newsletter has now been incorporated into the ***INTERIM*** publication.

Second, it includes efforts underway to develop faster and easier means to distribute informal notes and discussion papers on methodology or case studies. We are exploring various means of distribution, for example, allowing microcomputer access to material from a central library.

Third, and the flagship of the program, is the **Luncheon Seminar** series. The idea was very simple -- every month or so we would schedule a lunch-time presentation on a topic of relevance to the work of the Office.

The hallmark of the **Luncheon Seminar** series was to be flexibility -- flexibility in topic, speakers and format. We felt that it would be a useful means to:

- communicate the results of methodology projects, both to seek input during a project, and to brief staff at the end;
- discuss case studies and lessons learned from past audits;
- debate issues in the Office, in auditing and in public sector management;
- hear the views of notable speakers from outside the Office; and
- learn more about new federal government initiatives.

Our first **Luncheon Seminar** was held on 5 January 1989. Henry McCandless, Hugh McRoberts and David Rattray discussed and debated "Section 7(2): What is significant and of a nature?" Other sessions have been held, or are planned for the near future:

- "The Privy Council Office: Myth and Reality" by Dick Fadden, 8 and 13 February 1989.
- "The use of video cameras in VFM auditing" by Ross Buskard, Ronnie Campbell and Neil Maxwell, 9 March 1989.
- "What we have learned by contracting out audits" by Bonnie Miller, Crystal Pace, Jamie Hood and Don Young, 1 June 1989.
- "The role of the Audit and Review Branch in the OCG" by David Roth in September.

Video or audio tapes are available from the Professional Development Learning Centre.

The response to the series has been overwhelming. Over 80 people attended each of the first two sessions. Success brings its problems -- there is no room within the Office that will accommodate this many people! As a solution, we have repeated the session a second time when needed.

Special Examinations Luncheon Meetings

by Nancy Stoneman
Principal

Special Examinations are a relatively new endeavour of the Office. In September 1984 amendments to the Financial Administration Act (FAA) created a new regime of accountability and control for Crown corporations. With this regime came the requirement for Crown corporations to be subject to a special examination once every five years.

This requirement meant that the Office had to develop an appropriate approach and methodology for special examinations and conduct 30 of them, all before September 1989 (which is now fast approaching).

Traditional methods of methodology dissemination such as manuals, guides, and courses could not be put in place in such a short time frame; less formal methods were required.

The Crown Corporations Group (CCG) has used a number of processes during the course of the past five years to develop and communicate methodology respecting special examinations -- the circulation of informal discussion papers and issues papers, the issuing of Technical Memoranda, P.D. Seminars, workshops with private sector practitioners and luncheon meetings with Office practitioners. In early 1987, the booklet, "A Framework for the Conduct of Special Examinations in Crown Corporations" was issued which served to explain the new provisions and set out a general framework for carrying out special examinations.

For the past year, luncheon meetings with Office practitioners have been the most important vehicle for addressing methodological issues associated with the conduct of special examinations.

At the time of the first meeting, in February 1988, there were about 15 examinations completed or underway, so the number of members of the Office with first-hand experience was still small. Despite this, interest and attendance was high. Today, a much larger percentage of the Office has been involved in special examinations in one way or another.

The luncheon meetings on special examinations have dealt with some very fundamental aspects of special examinations:

- the nature and coverage of the opinion;
- scoping special examinations;
- period under examination;
- factors affecting costs of special examinations; and
- reporting beyond the board of directors.

The format of the meetings consists of a presentation of an issue by a member of the CCG followed by a description of experience to date by one or more of those involved in special examinations. The main part of the meeting is devoted to an open discussion of the issues.

The Special Examinations Luncheon Meetings have contributed to the work of the Office in this area in a number of ways. In one case, for example, the meeting revealed a clear divergence in opinion and, thus, initiated a systematic process of analyzing the issue and eventually arriving at an agreed upon approach and Office policy on the matter.

In almost every case, the discussion that has taken place has broadened the range of considerations brought to bear on an issue. This is a direct result of bringing all practitioners together. Because the corporations we deal with differ so greatly from one to the next, it is particularly useful to gain the input from as many practitioners as possible.

The Office of the Auditor General is not the only auditor appointed as examiner for Crown corporations. The job of examining the 44 parent Crown corporations (and their wholly-owned subsidiaries) is shared with private sector auditors. Consequently, it has been important to liaise with private sector auditors as we conduct our work. The luncheon meetings have assisted the CCG in carrying out this liaison role for the Office. These meetings have facilitated our task of keeping informed of the experience and views of practitioners in the Office so that they can be communicated to private sector auditors in the periodic meetings we have with them. In turn, the luncheon meetings have provided a feedback mechanism for conveying what CCG has learned of the considerations and approaches adopted by private sector auditors to practitioners in the Office.

Finally, the open discussion at these meetings has developed to identify areas where Principals feel more detailed audit methodology needs to be developed and to identify more general issues that need consideration.

Sharing practice experience is especially important in a new

area such as this one. The continuing series of luncheon meetings has been a good mechanism for ensuring timely exchange of knowledge and experience. However, these luncheon meetings will also be useful in more long-term endeavours. In May, we will be embarking on a process of reviewing our experience of the first five-year cycle of examinations in preparation for the next round of special examinations. Starting in September, the luncheon meetings will be a useful forum for discussion of our analysis of this experience and for developing a consensus on the way ahead.

PCU Luncheon Seminars: Bridging the Communication Gap

by Michèle LaRivière
Planning and Co-ordination Unit

People are concerned by the nature and extent of communication in the Office. During the interviews that the Planning and Co-ordination Unit (PCU) conducted last fall, we kept hearing that auditors would like to know more about Office policies and priorities and the activities of their colleagues.

Since many people are located in departments and the requirement for teams in different groups to work together is infrequent, auditors often feel isolated from their peers. The only occasion on which we all get together to share our experiences is the Annual Report briefing at the National Library.

Some teams and/or groups do not meet on a regular basis. Therefore employees must seek information about Office policies and priorities from their colleagues who may not always have the full story. The Minutes from the Executive Committee meetings provide a more regular source of information. However, frequently auditors may want more details about points raised in the Executive news.

In response to this perceived communication problem, PCU decided to launch a series of monthly luncheon seminars. Through these informal information-sharing sessions, OAG staff may learn from their colleagues, Principals or other guest speakers about such topics as:

- Office priorities and policies;
- Office strategic and operational planning;
- other teams/groups activities; and
- career related subjects.

We have conducted five luncheon seminars and so far the response has been enthusiastic. The guest speakers have been excellent and the seminars have provided opportunities for the participants to have their questions answered. The following seminars have been held since we launched the series:

- The promotion process to the AU-2, 3 and OM 2, 3 and 4 levels (February);
- The promotion process to the MX and DX levels (March);
- The budget process in the Office (April); and
- Career Trends and Tips (May).

Videotapes of the sessions are available from the Learning Centre.

We plan to continue the sessions in the fall.



Jacques Goyer "Career Trends and Tips"

Introducing Two More "Es": A Personal View

by Dennis Paproski
Principal

Several years ago, following my discovery that VFM did not stand for "visual flight manual" (a flashback to my first career as a pilot), I decided that it was about time to become familiar with the "three Es" that underlie value-for-money (VFM), or comprehensive, auditing. As an economist by training, imagine my surprise to find that our long-held belief that economics has to do with the "efficient allocation of scarce resources" is mistaken. According to the *Comprehensive Auditing Manual* (CAM), "economy" is really just a matter of buying the right inputs, at the right time, at the right price.

With the launching of the big functional inquiry into "efficiency" auditing, my lack of education became even more blatantly obvious. I used to think that efficiency was a matter of satisfying demands on the economy, or any other production unit, at the least cost in terms of the use of scarce inputs. How naive; it's really much more complicated than that.

As for "effectiveness" (even if we do not directly analyze it), the CAM tells us that it has to do with the achievement of a set of goals or objectives. I used to think it mattered whether the goals or objectives were meaningful in and of themselves, and consistent with other "ends" of our society. Caught off base again.

One learns to set aside old yardsticks, particularly when metre-sticks take over. However, before someone else defines all the "E" words of relevance to auditors, I'd like to stake out my territory, measured in square feet, acres or other old-fashioned terms. The two other Es I'm interested in are **E**nvironment and **E**quity.

Environment. Neither pilots nor economists are experts when it comes to this E. But farmers who are successful over the long term have a lot to say about the environment, and I come from a long line of farmers. Grandpa used to say that you can't use nature as an unlimited source of cheap inputs or a limitless sink for waste. Sure, in the short term, a farmer or a society can push "economy" and "efficiency" (as defined in the CAM) quite a way, and be seen as practising good VFM management to boot. There may be no intention of reducing environmental quality by pursuing short-term profit maximization or cost minimization. However, over the long term, non-renewable resources will become rare and costly, and even the production of renewable resources may be made unsustainable (and infinitely costly).

Prudence requires that the environment be considered a constraint to short-term cost minimization and efficiency maximization. Otherwise, over the long term, the erosion of environmental quality may itself impose increased scarcity and rising costs on the future's citizens. Consequent changes in prices and demand and induced technological change may, over time, force and allow the economy to carry on. However, without a medium- to long-term forward perspective on economy, efficiency and effectiveness, the current citizenry may be inadvertently living high off the hog at the expense of the future.

Auditors, should they profess to operate in a comprehensive context, might well consider the linkages between environmental constraints and matters of economy, efficiency and effectiveness. They may not (should not?) be in a position to know which programs and activities are consistent with environmental standards and criteria. However, they may well have a responsibility, from a VFM perspective, to examine and comment on whether the systems and processes that are in place ensure that government departments and agencies are seriously incorporating environmental protection into their plans and



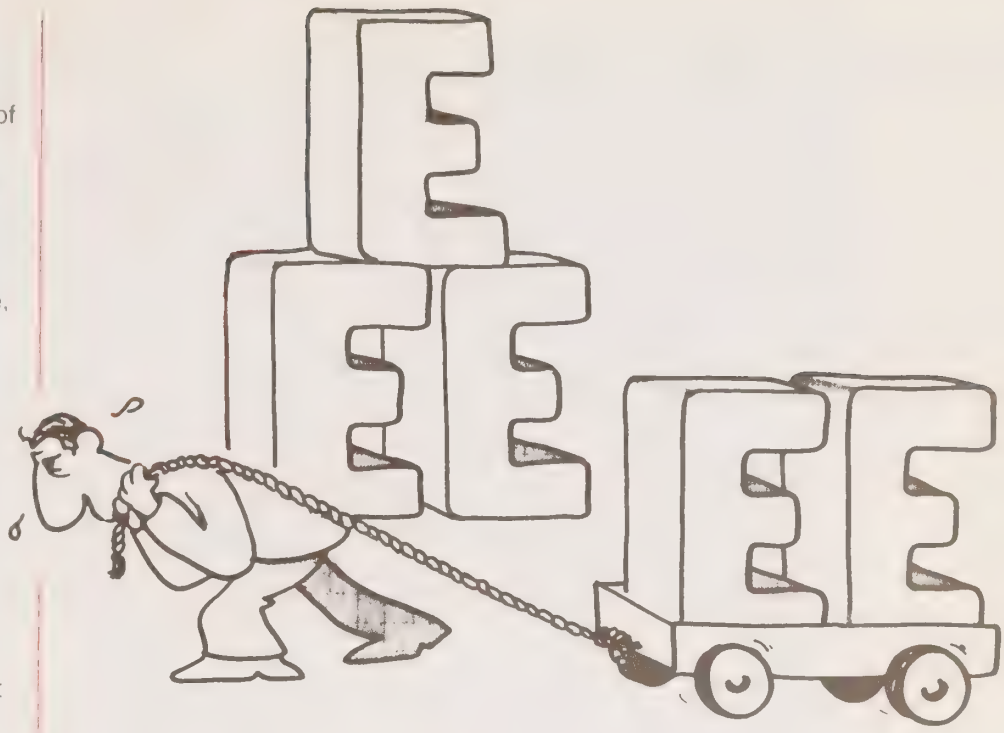
Principal Dennis Paproski is currently responsible for the audit of the management of Canada's foreign borrowing and Canada's foreign reserves and their offset liabilities

operations. Of course, this extends beyond the present comprehensive auditing that focusses on the Department of the Environment.

Equity. Economic and social activity may seek to reduce current prices and raise current consumption by passing costs off to the future, by way of environmental damage. That's inequitable. We benefit; the future pays.

Equity has a sideways component as well as the straight-ahead, into-the-future perspective. Almost every program of government -- expenditure, taxation and regulation -- confers and/or takes away rights or wealth. Where such effects are clear and intended, auditors may sit back and be content with examining related economy and efficiency matters and the systems in place to assess effectiveness. That's not so clear an option when the results of the "who pays - who benefits" equation are different than intended. Some may claim that auditors do not have a role to play in questions of unintended outcomes of programs and activities. But who will do it if legislative auditors do not?

Legislative auditors have no vested interest in causes that are served by outcomes of programs other than those clearly intended. Indeed, if fraud by a few is a fundamental audit concern, then concern for unintentional or unspecified transfer of benefits and costs would seem to follow. Although they may not be criminal offenses, such outcomes can be damaging to economy, efficiency and effectiveness objectives and to intended distribution or redistribution goals. They may undermine the social fabric that is founded on precepts of fairness. In fact, the Office of



the Auditor General has already looked at a number of issues that have a large element of "equity" or "distribution". The chapter on tax expenditures in 1986 leaps to mind as does the unfairness, or intergenerational inequity created by the public debt.

For a start, one of the roles of the comprehensive auditor is, or should be, to seek out and make clear what the intended goals and objectives of policies and their programs or activities are. Next, the auditor might question whether systems are in place to examine and consider the possible, unintended distributional effects of the program or activity. An audit team, in its review of the audit environment, may well spend some moments examining the delivery system and the way costs and benefits might leak out of the package. A significant probability that there was such leakage would require further grilling of program managers and independent study.

The "five Es" are all tied in together. In the long run, economy, efficiency and effectiveness are just means, not ends. They should serve to maintain and enhance the quality of the natural environment and social order. At the same time, as dozens of examples so starkly illustrate, long-run economic development is not sustainable where the natural environment is devastated and the social order has crumbled.

Come to think of it, the Greek root of the words "economy" and "ecology" has to do with the management of the household, to the benefit of its occupants, generation after generation. Maybe the appropriate context for comprehensive auditing should be equally as broad and forward looking. Adding "environment" and "equity" to the list of Es might help induce such a perspective.

Executive Promotions

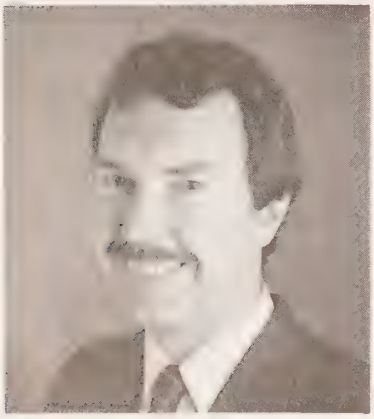
Auditor General Ken Dye announced the following executive promotions effective 1 April 1989. Five Principals were promoted to the PX 2 level:

John Adshead	Charles Carrière	John Rutherford
Bernard Barry	Ed Khalil	

Eight Directors were promoted to Principal (PX 1):

Beant Barewal	Gary Lambert	Trevor Shaw
Philip Childs	John McCullough	Nancy Stoneman
Reno Cyr	Bill Rafuse	

Claude David joined the Montreal regional office as a PX 1 in March 1989. We are also taking this opportunity to introduce him to our readers.



John Adshead

"I am really looking forward to the completion of the Fixed Asset Research Study, so that the Public Sector Accounting and Auditing Committee can begin consideration of its recommendations. Without the availability and reporting of complete cost information, governments cannot be held fully accountable for the economy, efficiency and effectiveness of their programs. My continuing challenge will be to improve the efficiency of the Section 6 component of the Public Accounts audit."

John Adshead has undertaken a variety of assignments since becoming an Audit Principal in 1986. Besides his continuing role of co-ordinating the Public Accounts Audit, John has been involved with the production, training and "marketing" of Part 2 of the *Comprehensive Auditing Manual*. More recently, he is in the final stages of completing a two-year assignment as researcher for a study group with the CICA on "Accounting and Reporting for Physical Assets by Governments" chaired by Larry Meyers. John learned of his promotion while in Singapore on a consulting assignment for the Commonwealth Secretariat. This project involved providing assistance and training to the audit staff of the Auditor-General of Singapore on the Extent of Audit Testing, Dollar Unit Sampling and the application of the Canadian style of audit report for their Public Accounts.

John joined the Office in 1983 as an Audit Director after spending the previous 10 years with Coopers & Lybrand. He has an Honours Commerce degree from Carleton University and obtained his CA in 1975.

Bernard Barry

"Since I joined the Office in the early VFM days, I have had tremendous opportunities to work on a variety of interesting and complex audit and professional development projects. The challenge and excitement continue with my current assignments in Indian Affairs and Northen Development."



Bernard Barry came to the OAG in 1977 from the Department of Finance, where he was an economic analyst working primarily on agriculture programs. He first participated in the SPICE studies (on cost-effectiveness), working on the Departments of Agriculture and Transport. He was a leading member of the team which did the first comprehensive audit of the House of Commons and was promoted to Principal in 1981. That year, he took on responsibility for professional development, including the audit trainee program. During his time with professional development, he designed and conducted a number of new audit courses and in 1983 presented the first auditor training course in China under the auspices of the United Nations. Since March 1986, he has been responsible for the audit of Indian Affairs and Northern Development.



Charles Carrière

"Over the next few years, I would like, through my responsibilities in the Technical Resource Unit, to increase the visibility of the important attest audit activities and highlight the challenges that some of them present to the audit team."

Charles Carrière came to the OAG in 1972. He had been Assistant Comptroller at Perrette Dairy Ltd. On joining the Office, he was assigned to two Crown corporation audits -- the National Harbours Board and the CBC. Between 1972 and 1983, he participated in many of the Office's major projects and audit activities: the SPICE study at CIDA, the first round of FMCS at the Department of the Solicitor General, comprehensive audits of External Affairs and the Canada Employment and Immigration Commission (CEIC), and public accounts audits of departments and attest audits of Crown corporations. Promoted to Principal in 1983, his most important responsibilities were the audits of CEIC, the Unemployment Insurance Account and the Royal Canadian Mint. Since 1986 he has been with the Crown Corporations Group; currently his charges are the CBC, its Pension Fund and subsidiaries the Canada Mortgage and Housing Corporation and the Technical Resource Unit (TRU) of the Office.

Ed Khalil

"My team's major preoccupation over the next couple of years will be the auditing of government contracting at DSS where eight billion dollars' worth of contracts for goods and services are issued yearly on behalf of the federal government. We published our first DSS chapter in 1987, and the second in 1988. We will also be reporting this year and next."



Ed Khalil is the Principal responsible for the audit of Supply and Services. Before coming to Canada, Ed received his B.Comm. degree and worked in the Office of the Auditor General of Egypt. In Canada, he articled with Thorne, Ernst and Whinney, Chartered Accountants of Toronto, where he obtained his CA designation. He has been with the OAG for the past 10 years, during which time he has audited Revenue Canada - Taxation, Loto Canada, Health and Welfare, Veterans Affairs, Finance and Treasury Board. He was also a member of the Federal-Provincial Auditors Task Force on Taxation.

John Rutherford

"The OAG has an important role to play in the system of governance. I find it satisfying to take part in this organization and to contribute to its performance."

John Rutherford holds a B.Eng. from McGill University, an MA in mathematics from Queen's University and a PhD in statistics from the Virginia Polytechnic Institute. He joined the OAG in 1977 to work on the SPICE study, after teaching at the Royal Military College and working at DuPont of Canada and the Department of Health and Welfare. At the OAG he has managed VFM audits of the Atomic Energy Control Board, the National Energy Board, the National Energy Program and the Consumer Affairs Program. He also did a government-wide audit of the management of research and development. He spent 18 months on secondment to the Treasury Board Best Practices Exchange Program, with a group tasked with finding examples of well-managed programs and developing case studies and seminars to pass on the lessons learned. John also spent two years working on Gordon Osbaldeston's study of the Accountability of Deputy Ministers. More recently he has been auditing and studying the flow of information to Parliament. Last year this resulted in a chapter in the annual report on the Estimates and this year's chapter will be on the Public Accounts.



New Principals



Beant Barewal

"Bonnie Miller and I are building up a multi-disciplinary team and giving a new orientation and structure to it, moving the team from doing mostly attest audits to devoting a greater proportion of effort to VFM work. This will present interesting challenges in applying VFM approaches to the financial and fiscal programs of the government."

Beant Barewal joined the OAG a year ago as a member of the Central Agencies team. He has been an assistant professor at the School of Business, Dalhousie University and has held senior level positions in government at Industry, Science and Technology and Investment Canada. He also spent two years in Clarkson Gordon's Ottawa office. During the past year he has participated in the special examination and attest audit of the Canadian Deposit Insurance Corporation and the value-for-money audit of tax collection agreements. He will be working on comprehensive audits of the Office of the Superintendent of Financial Institutions, the Office of Privatization and Regulatory Affairs, and federal-provincial arrangements in the Department of Finance.

Philip Childs

"The growing demand for legal support from all branches of the Office has resulted in the centralization of legal staff so that these demands may be better met. I look forward to implementing the policies set out in the Legal Services Bulletin of 8 March 1989."



Philip Childs came to the Office in January 1985 for a six-month term to do legal work and a study on security. He stayed on as the Office's legal advisor. Before he came to the OAG Philip had spent 25 years in the Canadian army, after wartime service in the British army. He received his LLB from the University of Ottawa in 1977, was called to the bar in 1979, and spent several years in private practice in Kemptville, Ontario. In March 1989 he became the OAG's first Director of Legal Services.

Reno Cyr

"On the Transport team, our management style and philosophy are based on team effort and participative management involving all staff. I consider it important that staff at all levels feel they have challenging work and are making a significant contribution. This approach has been a factor in the many successes we have had in our outputs and in the high level of morale on the team."



Reno Cyr joined the OAG in 1983 after 22 years in the Canadian Forces, much of it in the combat engineering and construction engineering professions. He began as a Director on the Public Works team and moved to the Transport team in 1986. He has taken part in important audits of Public Works and Air Transport, and in the reviews of project management at the Canadian Security Intelligence Service and the Canada Museums Construction Corporation. He has recently been involved in special examinations of the Great Lakes Pilotage Authority and the St. Lawrence Seaway Authority and in the development of special examination methodology in the Office. Reno is now preparing for the comprehensive audit of Air Transport, which will be reporting in 1990. He began working on his CMA in 1985 and expects to complete the final courses shortly.



Claude David

"I have had a high regard for the Office since the 1970s, when I first heard about it and its exchanges of personnel with the private sector. I associate the OAG with a highly professional group and, in the back of my mind, I've always thought I might one day like to join its staff. I must say also that I find the Montreal office audits a very impressive and interesting list of clients."

Claude David joined the OAG's Montreal office as a PX on 1 March 1989, bringing to it his years of senior financial management experience in the private sector. His previous position was Vice-President, Finance, for Corby Distilleries Limited in Montreal. Claude is a graduate of the University of Windsor and obtained his CA in 1968. He spent several years with Arthur Andersen and Co., working in both their Montreal and Toronto offices. He has held senior management positions in the telecommunications, pulp and paper, and alcoholic beverage industries in Canada.

Gary Lambert

"Working in this environment is a challenge, but it's also fun, because as a separate employer with an orientation toward the private sector, one must be less bureaucratic, more creative and more service-oriented than in any other department I have worked in. Here you have to cut away the heavy cloth of bureaucracy and get down to fast, efficient service. Since 1985, staff in Personnel has been reduced from 25 to 18, yet we are still asked to produce the same high level of service -- a very interesting challenge!"

Gary Lambert came to the OAG in 1980, and has been Director of Personnel since December 1986. A graduate of Carleton University in the Public Administration Program, Gary has spent many years in the federal government. He worked for Employment and Immigration, and then at the Treasury Board. In 1975 he took part in the PSC's Career Assignment Program, and was assigned to the Departments of Regional Industrial Expansion and Indian Affairs before joining the OAG. He has been involved in several innovations at the Office, including the creation of the Management Category (PX, DX, and MX) and the AU-S group, which are unique in the federal government.





John McCullough

"Working in the regional setting has given me a whole new perspective of the Office and its role. The federal scene in Winnipeg is just a mini-version of what goes on in Ottawa. However, that has allowed me to get a full-scope view of the activities in dozens of departments and corporations as opposed to concentrating on one or two very large entities. I feel I now have a better understanding of the breadth of both the clients we serve and the audit activities we carry out."

John McCullough joined the OAG three years ago and is currently responsible for the Winnipeg and Regina offices. These offices audit entities centred in the Western Region such as the Freshwater Fish Marketing Corporation, the Canadian Grain Commission and the Arctic College, and also carry out work referred from Ottawa on over 20 other clients. Before moving to Winnipeg, John's major assignment was the audit of the Atlantic operations of the Department of Fisheries and Oceans, which was reported in the 1988 Report. And before joining the OAG, John spent 12 years in the Toronto and Ottawa offices of Ernst and Whinney. He obtained his CA designation in 1974.



Bill Rafuse

"Since returning to the OAG, I have been responsible for two departments that are highly decentralized. I find that my regional experience is invaluable in this work. I believe that the success of regional people who move here can be attributed in part to the experience and discipline gained from working on many different audits with tight deadlines."

Bill Rafuse joined the Halifax regional office in 1974 as an audit assistant, following several years in the banking industry. He received his CMA designation in 1978. While in Halifax he worked on a variety of departmental and Crown corporation audits. In 1982, the PSC's Career Assignment Program placed him first with Veterans Affairs in Charlottetown, and then with the Policy Development Branch at the OCG. There he worked on Part III of the Estimates and the development of Operational Plan Frameworks. In 1986, Bill returned to the OAG, this time in Ottawa. Since then he has done both public accounts work and VFM audits of Indian Affairs and Northern Development and the Medical Services Branch and Canada Assistance Plan of National Health and Welfare. He received a Master's degree in Public Administration from Carleton University in June.

Trevor Shaw

"I wonder if all taxpayers will soon come to seriously understand that governments cannot do things at no cost; they shift the burden around. The time of living on credit is over and the era of deficit reduction is at our doorstep. This will challenge financial management in the public sector as never before."

Trevor Shaw's first association with the Office was in 1976, when he came on a two-year Executive Interchange assignment to participate in the first FMCS. In 1984, he left his partnership in Dunwoody and Company to become a permanent OAG employee. He obtained his CA in 1973 and his CMA designation in 1983. Trevor has played a part in VFM audits of Agriculture, Defence and Statistics Canada and in audits and special studies of the Canadian Dairy Commission and the Farm Credit Corporation. He has also worked on public accounts, as well as on both of the Office's FMCS studies. In addition, Trevor has contributed to methodology by writing bulletins on management letters and follow-up, the authorities section of the *Comprehensive Auditing Manual*, and a guide to auditing financial management and control. He is currently functional leader in the Office for financial management and control.





Nancy Stoneman

"The next few years will be very interesting as we look back over our experience of the first cycle of special examinations and prepare to undertake the next round. I am very pleased to have an opportunity to play a role in this work as a Principal in the Crown Corporations Group and am excited by the challenges it presents."

Nancy Stoneman has been with the OAG since 1981, when she joined the Effectiveness group, after spending several years at National Health and Welfare as a research officer and policy analyst. She has a BA from Queen's University in sociology and psychology, an MPL from Queen's in Urban and Regional Planning and a PhD from Carleton University in sociology. During her first four years with the Office, Nancy did the effectiveness work for several comprehensive audits and contributed to developing procedures for effectiveness auditing. She now works with the Crown Corporations Group, dividing her time between methodology development and special examinations. She drafted the special examinations section of the *Comprehensive Auditing Manual* and helped to write the Office publication "A Framework for the Conduct of Special Examinations in Crown Corporations".



Bill Rafuse

«Je trouve que l'expérience que j'ai acquise au niveau régional est infiniment précieuse pour mon travail. Il est facile, lorsqu'on est à Ottawa, d'oublier que les programmes sont dispensés dans les régions et que nos bureaux régionaux doivent fournir les preuves nécessaires pour que nous puissions nous former une opinion. Je crois que la réussite des employés des régions qui viennent travailler à Ottawa est attribuable en partie à l'expérience et à la discipline qu'ils ont acquises en effectuant de nombreuses vérifications dans divers domaines dans des délais serrés.»

Bill Rafuse est entré au bureau régional de Halifax en 1974 en qualité d'aide-vérificateur après avoir travaillé pendant plusieurs années dans le secteur bancaire. Il a reçu le titre de C.M.A. en 1978. À Halifax, il a travaillé à la vérification d'une grande variété de ministères et de sociétés d'État. En 1982, il a été affecté, dans le cadre du programme Cours et Affectations de perfectionnement (CAP) de la CFP, à Anciens combattants Canada à Charlottetown et, par la suite, au Bureau du contrôleur général. En 1986, Bill est revenu au BVG, mais cette fois à Ottawa. Depuis, il a effectué des travaux sur les comptes publics et des VOR d'Affaires indiennes et du Nord Canada ainsi que de la Direction des services médicaux et du Régime d'assistance publique du Canada de Santé et Bien-être social Canada. En juin, il a obtenu une maîtrise en administration publique de l'Université Carleton.

Trevor Shaw

«Je me demande si tous les contribuables vont bientôt finir par comprendre qu'il y a un prix à payer pour tout ce que les gouvernements font, qu'ils ne font que transférer le fardeau. Le temps où l'on vivait à crédit est révolu et va bientôt faire place à l'ère de la réduction de la dette. Cela rendra la gestion financière dans le secteur public plus difficile que jamais auparavant.»

Trevor Shaw a eu partie liée avec le Bureau pour la première fois en 1976. Il avait alors été affecté au Bureau pour une période de deux ans dans le cadre du Programme de permutation des cadres pour participer à la première Étude de la gestion et du contrôle financiers (ÉGCF). En 1984, il a quitté Dunwoody and Company où il était associé pour devenir employé permanent du BVG. Il a reçu son titre de C.A. en 1973 et celui de C.M.A. en 1983, a participé aux VOR d'Agriculture Canada, de la Défense nationale et de Statistique Canada ainsi qu'à des vérifications et à des études spéciales de la Commission canadienne du lait et de la Société du crédit agricole. Il a également travaillé aux comptes publics et aux deux ÉGCF menées par le Bureau. En outre, Trevor a enrichi la méthodologie existante en rédigeant des bulletins portant sur les lettres à la direction et le suivi, la partie du *Manuel de vérification intégrée* concernant le respect des textes réglementaires et le *Guide de vérification de la gestion et du contrôle financiers*. Il est actuellement chef fonctionnel de la gestion et du contrôle financiers au Bureau.





Nancy Stoneman

«Les prochaines années seront intéressantes; nous passerons en revue notre expérience au cours du premier cycle d'examens spéciaux et nous nous préparerons à la prochaine série. Je suis très heureuse de pouvoir jouer un rôle dans ces travaux en qualité de directrice principale à la Direction des sociétés d'État et trouve les défis qu'ils présentent très stimulants.»

Nancy Stoneman travaille au BVG depuis 1981, année où elle s'est jointe à la Direction de l'efficacité après avoir travaillé pendant plusieurs années à Santé et Bien-être social Canada en qualité d'agent de recherche et d'analyste des politiques. Elle détient un baccalauréat en sociologie et psychologie et une maîtrise en planification régionale et urbaine de l'Université Queen ainsi qu'un doctorat en sociologie de l'Université Carleton. Au cours de ses quatre premières années au Bureau, Nancy a effectué les travaux portant sur l'efficacité dans le cadre de plusieurs vérifications intégrées de ministères et elle a participé à l'élaboration des procédés d'évaluation de l'efficacité. Elle travaille maintenant avec l'équipe chargée des sociétés d'État, consacrant la moitié de son temps à l'élaboration des méthodes et l'autre moitié, aux examens spéciaux. Elle a préparé la section du *Manuel de vérification intégrée* portant sur les examens spéciaux et elle a collaboré à la rédaction de la publication du Bureau intitulée *Principes directeurs qui s'appliquent aux examens spéciaux effectués auprès des sociétés d'État*.



Claude David

«J'ai beaucoup de respect pour le Bureau depuis les années soixante-dix, années où j'ai entendu parlé du Bureau et de son programme de permutation d'employés avec le secteur privé pour la première fois. J'associe le BVG à un groupe hautement professionnel et, dans mon for intérieur j'ai toujours pensé qu'un jour j'aimerais en faire partie. Il faut dire aussi que la liste des clients pour lesquels le bureau de Montréal fait des vérifications est très intéressante et impressionnante.»

Claude David est entré au BVG à Montréal au niveau PX le 1er mars 1989, fort de ses années d'expérience de la gestion financière au niveau supérieur dans le secteur privé. Il a auparavant occupé le poste de vice-président, Finances, aux Distilleries Corby Limitée à Montréal. Claude est titulaire d'un diplôme de premier cycle de l'Université de Windsor et il a été admis dans l'ordre des C.A. en 1968. Il a travaillé pendant plusieurs années pour Arthur Andersen and Co. aux bureaux de Toronto et de Montréal. Il a occupé des postes de haute direction dans les secteurs des télécommunications, des pâtes et papiers et des boissons alcooliques au Canada.

Gary Lambert

«Travailler dans ce milieu est un défi difficile mais stimulant parce qu'en tant qu'employeur distinct, le Bureau a une approche semblable à celle du secteur privé. Nous devons donc nous comporter moins comme des bureaucrates, miser sur le service et faire preuve de créativité plus que dans tout autre ministère où j'ai travaillé. Ici, il faut laisser de côté la bureaucratie et offrir un service rapide et efficace. Depuis 1985, le nombre d'employés au service du Personnel est passé de 25 à 18; cependant, on nous demande de fournir la même qualité de service ... un défi intéressant!»

Gary Lambert est entré au BVG en 1980 en qualité de directeur de la Classification, Rémunération et Relations de travail, et il est directeur du Personnel depuis décembre 1986. Diplômé en administration publique de l'Université Carleton, Gary compte de nombreuses années de service à la fonction publique fédérale. Il a d'abord travaillé à Emploi et Immigration à Winnipeg et à Ottawa et, par la suite, au Conseil du Trésor. En 1975, il a participé au programme Cours et affectations de perfectionnement de la Commission de la Fonction publique dans le cadre duquel il a été affecté aux ministères de l'Expansion industrielle régionale et des Affaires indiennes avant de se joindre à l'équipe du BVG. Il a contribué à plusieurs innovations au Bureau, y compris la création de la Catégorie de la gestion (PX, DX et MX) et du groupe AU-S, qui n'existent nulle part ailleurs dans la fonction publique.





John McCullough

«Mon travail au niveau régional m'a donné une perspective tout à fait différente du Bureau et de son rôle. À Winnipeg, la scène fédérale n'est qu'une version réduite de ce qui se passe à Ottawa. Toutefois, cela m'a permis d'avoir une vue d'ensemble des activités menées dans des dizaines de ministères et de sociétés plutôt qu'une vue partielle d'un ou deux grands organismes. J'ai l'impression de mieux connaître maintenant l'envergure des organismes clients que nous desservons et l'étendue des activités de vérification que nous menons.»

John McCullough est entré au BVG il y a trois ans et il est actuellement à la tête des bureaux de Winnipeg et de Regina. On effectue à ces bureaux la vérification d'organismes dont le centre des opérations est situé dans l'Ouest, notamment l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce, la Commission canadienne des grains et l'Arctic College. On s'acquitte également de travaux confiés par Ottawa et se rapportant à plus de vingt autres clients. Avant d'aller travailler à Winnipeg, le principal projet auquel John a travaillé a été la vérification des opérations de pêches dans l'Atlantique de Pêches et Océans, dont les résultats ont été présentés dans le Rapport annuel de 1988. Avant de se joindre à l'équipe du BVG, John a travaillé pendant 12 ans dans les bureaux de Toronto et d'Ottawa d'Ernst and Whinney. Il a obtenu le titre de C.A. en 1974.

Nouveaux directeurs principaux



Beant Barewal

«Bonnie Miller et moi montons actuellement une équipe multidisciplinaire et lui donnons une nouvelle orientation et une nouvelle structure. La direction, qui effectuait surtout des vérifications d'attestation, consacrera la majeure partie de son temps aux VOR, ce qui permettra de relever des défis intéressants en appliquant les méthodes de VOR aux programmes financiers et fiscaux du gouvernement.»

Beant Barewal est entré en fonction au BVG il y a un an comme membre de l'équipe chargée des organismes centraux. Il a été chargé de cours à la faculté d'études commerciales de l'Université Dalhousie et il a occupé des postes de niveau supérieur à Industrie, Sciences et Technologie Canada et à Investissement Canada. Il a également travaillé pendant deux ans au bureau de Clarkson Gordon à Ottawa. L'année dernière, il a participé à l'examen spécial et à la vérification d'attestation de la Société d'assurance-dépôts du Canada et à la vérification de l'optimisation des ressources des accords de perception fiscale. Il participera aux vérifications intégrées du Bureau du Surintendant des institutions financières du Canada, du Bureau de privatisation et affaires réglementaires et des accords fédéraux-provinciaux au ministère des Finances.

Philip Childs

«La demande sans cesse croissante de services juridiques émanant de toutes les directions générales du Bureau a entrainé le regroupement du personnel juridique afin d'améliorer le service. J'ai bien hâte de mettre en oeuvre la politique exposée dans le bulletin des services juridiques du 8 mars 1989.»



Philip Childs est entré au Bureau en janvier 1985 pour une période de six mois en vue d'effectuer une étude sur la sécurité et des travaux juridiques. Il y est resté en qualité de conseiller juridique. Avant de venir travailler au BVG, Philip a passé 25 ans dans l'armée canadienne, après avoir servi dans l'armée britannique en temps de guerre. Il a reçu un baccalauréat en droit de l'Université d'Ottawa en 1977, s'est inscrit au barreau en 1979 et a exercé le droit pendant plusieurs années dans un cabinet à Kemptville (Ontario). En mars 1989, il est devenu le premier directeur des services juridiques du BVG.

Reno Cyr

«Dans l'équipe chargée des Transports, notre style de gestion et notre philosophie reposent beaucoup sur le travail d'équipe et la participation de tous. J'estime qu'il est important que les employés de tous les niveaux aient le sentiment que leur travail est stimulant et que leur contribution est importante. Cette approche a grandement contribué aux nombreux bons résultats que nous avons obtenus ainsi qu'au bon moral de l'équipe.»



Reno Cyr est entré au BVG en 1983 après avoir passé 22 ans dans les Forces armées canadiennes où il a travaillé surtout dans les secteurs du Génie et du Génie-construction. Il a d'abord été directeur au sein de l'équipe chargée de Travaux publics et il est passé à l'équipe chargée de Transports Canada en 1986. Il a participé à d'importantes vérifications de Travaux publics et du transport aérien ainsi qu'à des examens de la gestion des projets au Service canadien du renseignement de sécurité et à la Société de construction des musées du Canada. Il a participé récemment à l'examen spécial de l'Administration de pilotage des Grands Lacs et de l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent ainsi qu'à l'élaboration de méthodes d'examen spécial au Bureau. Reno se prépare maintenant à effectuer une vérification intégrée du transport aérien, dont on présentera le rapport en 1990. En 1985, il a commencé à suivre des cours en vue d'obtenir le titre de C.M.A. et devrait terminer ses études sous peu.



Charles Carrière

«Au cours des prochaines années, j'aimerais, dans le cadre de mes responsabilités à la Section des ressources techniques (SRT), mettre les vérifications d'attestation plus en évidence et souligner les défis que certaines d'entre elles posent à l'équipe de vérification.»

Charles Carrière est venu travailler au BVG en 1972. Il avait été contrôleur adjoint chez Perrette Dairy Ltd. Lorsqu'il est entré au Bureau, il a été affecté à la vérification du Conseil des ports nationaux et de la Société Radio-Canada. Entre 1972 et 1983, il a participé à bon nombre d'importants projets et activités de vérification du Bureau : le travail de recherche sur l'analyse coût-efficacité (TRACE) à l'ACDI, la première étape de l'ÉGCF au Bureau du solliciteur général du Canada, la vérification intégrée d'Affaires extérieures Canada et de la CEIC ainsi que la vérification des comptes publics de ministères et la vérification d'attestation de sociétés d'État.

Nommé directeur principal en 1983, ses responsabilités les plus importantes ont été la vérification de la CEIC, du Compte d'assurance-chômage et de la Monnaie royale canadienne. Depuis 1986, il travaille à la Direction des sociétés d'État. Il est actuellement en charge des travaux portant sur la Société Radio-Canada, sa caisse de retraite et ses affiliés et la Société canadienne d'hypothèques et de logement ainsi que de la Section des ressources techniques du Bureau.

Ed Khalil



«Pour les deux prochaines années, le principal projet de mon équipe sera la vérification des marchés de l'État, au ministère des Approvisionnements et Services. Ce ministère conclut, au nom du gouvernement fédéral, des contrats de biens et de services totalisant annuellement huit milliards de dollars. Nous avons publié notre premier chapitre sur le MAS en 1987 et notre deuxième en 1988. Nous en publierons un autre cette année et un dernier l'an prochain.»

Ed Khalil est le directeur principal chargé de la vérification d'Approvisionnements et Services. Avant de venir au Canada, Ed a travaillé au Bureau du vérificateur général d'Égypte après avoir obtenu un baccalauréat en commerce. Il a fait un stage chez Thorne, Ernst et Whinney à Toronto où il a obtenu son titre de C.A. Il est au BVG depuis maintenant dix ans. Pendant ces dix années, il a vérifié Revenu Canada (Impôt), Loto Canada, Santé et Bien-être social Canada, Anciens combattants Canada, le ministère des Finances et le Conseil du Trésor. Il a également fait partie du groupe d'étude fédéral-provincial des vérificateurs en perception fiscale.

John Rutherford

«Le BVG a un rôle important à jouer dans les rouages gouvernementaux. Je tire de la satisfaction à faire partie de cet organisme et à contribuer à son travail.»

John Rutherford détient un baccalauréat en génie de l'Université McGill, une maîtrise en mathématiques de l'Université Queen et un doctorat en statistique du Virginia Polytechnic Institute. Il est entré au BVG en 1977 pour participer à l'étude TRACE. Il avait auparavant enseigné au Collège militaire royal et travaillé pour DuPont of Canada ainsi que pour



Santé et Bien-être social Canada. Au BVG, il a dirigé la VOR de la Commission de contrôle de l'énergie atomique, de l'Office national de l'énergie, du Programme énergétique national et du Bureau de la consommation. Il a également effectué une vérification de portée générale de la gestion de la recherche et du développement (R & D). Il a été affecté pendant dix-huit mois au Programme d'échange d'information sur l'excellence en gestion du Conseil du Trésor. Pendant cette affectation, il faisait partie d'un groupe chargé de trouver des exemples de programmes bien gérés et de préparer des études de cas et des séminaires pour transmettre les connaissances acquises. John a également travaillé pendant deux ans à l'étude de Gordon Osbaldeston sur l'obligation de rendre compte qu'ont les sous-ministres. Plus récemment, il a vérifié et étudié l'acheminement de l'information destinée au Parlement. L'année dernière, cette étude a fait l'objet d'un chapitre sur le Budget des dépenses dans le rapport annuel. Cette année, le chapitre portera sur les comptes publics.

Promotion des cadres supérieurs

Le vérificateur général Ken Dye a annoncé a promotion des cadres suivants, en vigueur depuis le 1er avril dernier. Cinq directeurs principaux ont été promus au niveau PX-2 :

John Adshead
Bernard Barry
Charles Carrière
Ed Khalil
John Rutherford

Huit directeurs ont été promus au niveau de directeur principal. Il s'agit de :

Beant Barewal
Philip Childs
Reno Cyr
Gary Lambert
John McCullough
Bill Rafuse
Trevor Shaw
Nancy Stoneman

En mars dernier, Claude David a joint le bureau régional de Montréal, au niveau PX-1. Dans le présent article, nous le présentons à nos lecteurs.



John Adshead

«J'ai vraiment hâte que l'étude sur les immobilisations soit terminée, pour que le Comité sur la comptabilité et la vérification du secteur public puisse commencer à en étudier les recommandations. Sans une communication de renseignements complets sur leurs coûts, les gouvernements ne peuvent être tenus entièrement responsables de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité de leurs programmes. Mon défi demeurera d'améliorer l'efficience en vertu de l'article 6 concernant la vérification des comptes publics.»

Depuis qu'il est devenu directeur principal en 1986, John s'est acquitté de diverses affectations. Son mandat permanent fut de coordonner la vérification des comptes publics. Par ailleurs, il a participé à la production et à la commercialisation du *Manuel de vérification intégrée, Partie II* et à la formation sur son contenu. Depuis quelque temps, il complète les étapes finales d'une affectation de deux ans comme recherchiste auprès d'un groupe de travail de l'ICCA sur le Contrôle et la Comptabilisation des immobilisations dans le secteur public, présidé par Larry Meyers. John a reçu la nouvelle de sa promotion alors qu'il séjournait à Singapour à titre de conseiller auprès du Secrétariat du Commonwealth. Sa mission consistait à fournir aide et conseils au personnel du Bureau du vérificateur général de Singapour sur les sujets suivants : étendue des sondages de vérification, échantillonnage des unités monétaires et l'emploi de notre propre style dans les rapports de vérification des Comptes publics.

En 1983, John a joint le Bureau à titre de directeur de vérification, après dix ans de service au cabinet Coopers & Lybrand. Il possède un baccalauréat en commerce de l'Université Carleton et il a obtenu son titre de C.A. en 1975.

Bernard Barry

«Depuis que je suis entré au Bureau - époque où l'on commençait à faire de la VOR - j'ai eu des occasions formidables de travailler à divers projets intéressants et complexes de vérification et de perfectionnement professionnel. De nouveaux défis, tout aussi stimulants, se présentent, notamment mon projet actuel de vérification du ministère des Affaires indiennes et du Nord.»



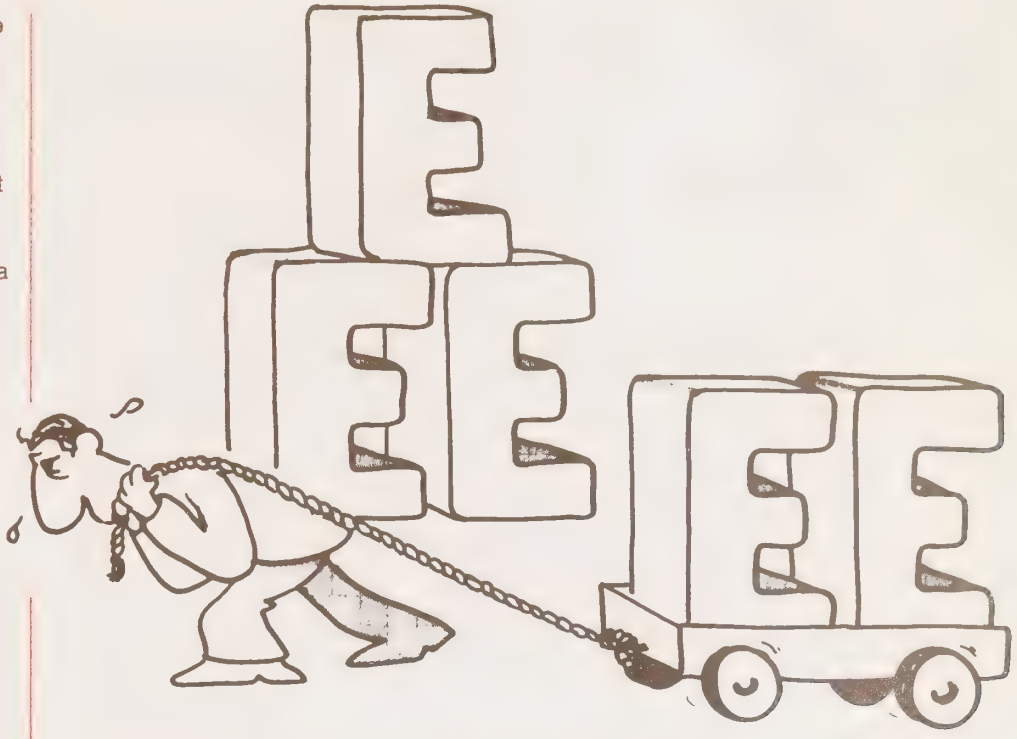
Bernard Barry est entré au BVG en 1977. Il travaillait auparavant au ministère des Finances, où il exerçait les fonctions d'analyste économique surtout dans le domaine des programmes d'Agriculture Canada. Il a d'abord participé aux études TRACE (études coût-efficacité) touchant Agriculture et Transports Canada. Il était l'un des dirigeants de l'équipe qui a effectué la première vérification intégrée de la Chambre des communes et il a été promu directeur principal en 1981, année où il a pris la charge du perfectionnement professionnel, y compris du Programme des stagiaires en vérification. Pendant qu'il a assumé ces fonctions, il a conçu et donné des cours de vérification et en 1983, il a présenté le premier cours de formation des vérificateurs en Chine sous les auspices des Nations Unies. Depuis mars 1986, il est chargé de la vérification d'Affaires indiennes et du Nord Canada.

tiennent compte sérieusement de la protection de l'environnement dans leurs plans et activités et faire des observations à ce sujet. Évidemment, cela va au-delà de la vérification intégrée actuelle qui, à cet égard, s'attache surtout au ministère de l'Environnement.

Et que dire de l'**équité**? L'activité sociale et économique a tendance à imprimer une pression à la baisse sur les prix et à la hausse sur la consommation courante, et ainsi à refiler des coûts aux futures générations en raison des dommages causés à l'environnement, ce qui est injuste puisque les générations futures paieront pour ce dont nous avons profité.

Outre cet aspect directement lié à l'avenir, l'équité a une autre facette. Presque tous les programmes gouvernementaux - de dépenses, d'imposition et de réglementation - donnent ou retirent des droits ou des richesses, ou même font les deux. Lorsque les effets sont clairs et recherchés, les vérificateurs peuvent se contenter d'examiner les questions d'économie et d'efficience ainsi que les systèmes en place pour évaluer l'efficacité, ce qui n'est pas si simple lorsque l'équation «qui paie et qui en profite» n'est pas celle prévue. Certains pourront dire que les vérificateurs n'ont pas leur mot à dire sur les résultats inattendus des programmes et des activités. Mais à qui cette tâche revient-elle alors?

Les vérificateurs législatifs n'ont pas mission de porter intérêt aux causes que servent les résultats non expressément prévus des programmes. En effet, si les actes frauduleux d'un petit nombre constituent une préoccupation de premier plan en vérification, la crainte d'un transfert involontaire ou non prévu d'avantages ou de coûts devrait en être la suite logique. Même s'il ne s'agit pas d'infractions, ces conséquences peuvent nuire à l'atteinte des objectifs en matière d'économie, d'efficience et d'efficacité et des buts visés en ce qui concerne la distribution ou la redistribution



des richesses. Elles peuvent attaquer le tissu social qui repose sur des principes d'équité. En fait, le Bureau du vérificateur général a déjà examiné des questions où l'«équité» ou la «distribution» occupent une grande place. Le chapitre du rapport de 1986 consacré aux dépenses fiscales nous vient tout de suite à l'esprit ainsi que l'injustice ou l'inéquité entre les générations que crée la dette publique.

Pour commencer, l'un des rôles de celui qui effectue une vérification intégrée est, ou devrait être, de chercher quels sont les buts et les objectifs des politiques et des programmes ou des activités qui en découlent et de les clarifier. Ensuite, le vérificateur peut se demander si les systèmes nécessaires sont en place pour examiner et considérer les effets possibles et non recherchés du programme ou de l'activité sur le plan de la répartition. Lorsqu'elle examine le cadre de vérification, une équipe pourrait très bien consacrer un peu de temps à revoir le système de prestation et la façon dont les coûts et les avantages découleront de l'ensemble. Si de tels résultats étaient fortement probables, il faudrait interroger les gestionnaires des programmes et effectuer une étude indépendante.

Les cinq «e» sont donc étroitement liés. À la longue, l'économie, l'efficience et l'efficacité ne sont que des moyens et non des fins. Elles devraient servir à maintenir et à améliorer la qualité de l'environnement et du cadre social. Parallèlement, comme le montrent des dizaines d'exemples éloquents, on ne peut maintenir pendant longtemps l'expansion économique là où l'environnement est dévasté ou l'harmonie sociale rompue.

En y pensant bien, d'après leurs racines grecques, les mots «économie» et «écologie» se rapportent à la gestion de l'habitat, au profit de ses occupants, de génération en génération. Peut-être le contexte de la vérification intégrée devrait-il être aussi large et axé sur l'avenir. En ajoutant l'«environnement» et l'«équité» à la liste des principes commençant par la lettre «E», on pourrait faciliter l'adoption d'une telle perspective.

L'ajout de deux autres «E» ... : point de vue de Dennis Paproski

par Dennis Paproski,
directeur principal

Il y a plusieurs années, après avoir découvert que VFM n'était pas le sigle de «Visual flight manual» (manuel de navigation à vue) - j'ai déjà été pilote - j'ai décidé qu'il était grand temps que je me familiarise avec les trois «E» qui sous-tendent la vérification de l'optimisation des ressources ou vérification intégrée. Comme j'ai une formation en économie, vous pouvez imaginer ma surprise d'apprendre que le vieux principe selon lequel l'économie concerne l'affectation efficace de ressources peu abondantes était faux. Selon le Manuel de vérification intégrée (MVI), l'«économie» consiste à acheter les bons intrants au bon moment et au bon prix.

L'enquête approfondie dans le domaine de la vérification de l'«efficience» a mis en évidence mon manque flagrant de connaissances. Je pensais que l'efficience consistait à répondre à la demande, que ce soit à l'échelle de l'économie ou de toute autre unité de production, au coût le plus bas compte tenu que les intrants à utiliser sont peu abondants; c'est en réalité beaucoup plus compliqué que cela.

Pour ce qui est de l'«efficacité» (même sans en faire une analyse directe), le MVI indique que cela concerne l'atteinte d'un ensemble de buts ou d'objectifs. Je pensais qu'il importait que les buts et objectifs soient significatifs et compatibles avec les autres fins de notre société. Je faisais encore fausse route.

On apprend à mettre au rancart ses vieilles conceptions et à s'habituer au changement, comme lorsque l'on a délaissé le système impérial au profit du système métrique. Toutefois, avant que quelqu'un se mette à définir tous les mots commençant par la lettre «e» qui intéressent les vérificateurs, j'aimerais délimiter mon champ d'analyse, mesuré en pieds carrés, en acres et autres mesures traditionnelles. Les autres mots commençant par la lettre «e» qui m'intéressent sont «environnement» et «équité».

Considérons d'abord **l'environnement**. Ni les pilotes ni les économistes ne sont experts en la matière. Par contre, les agriculteurs, qui connaissent la prospérité à long terme pourraient en parler longuement, et je viens d'une longue lignée d'agriculteurs. Comme disait mon grand-père, on ne peut utiliser la nature comme s'il s'agissait d'une source illimitée d'intrants peu coûteux ni comme un égout sans fond. Bien sûr, à court terme, un agriculteur ou une société peuvent pousser bien loin l'utilisation de l'«économie» et l'«efficience» (telles que définies dans le MVI) et sembler par surcroît observer de bonnes pratiques de gestion du point de vue de l'optimisation des ressources. Ils n'ont pas nécessairement l'intention de réduire la qualité de l'environnement en cherchant, à court terme, à maximiser leurs profits et à minimiser leurs coûts. Toutefois, à la longue, les ressources non renouvelables deviendront rares et coûteuses, et même, la production de ressources renouvelables pourrait devenir impossible (et son coût augmenter indéfiniment).

La prudence exige de considérer l'environnement comme un frein empêchant de minimiser les coûts et de maximiser l'efficience, à court terme. Autrement, à long terme, l'amenuisement de la qualité de l'environnement pourrait accroître la rareté des ressources et les coûts pour les générations à venir. La modification des prix et de la demande qui en découleront et les changements technologiques apportés, à la longue, permettront peut-être à l'économie de poursuivre sa bonne marche. Néanmoins, si l'on ne se soucie pas d'économie, d'efficience et d'efficacité à long et à moyen terme, la génération actuelle pourrait mener la grande vie au détriment des générations futures.

Les vérificateurs, s'ils prétendent vraiment travailler dans un contexte global, devraient examiner les liens entre les contraintes environnementales et les questions d'économie, d'efficience et d'efficacité. Ils ne sont peut-être pas (je me demande d'ailleurs s'ils devraient l'être) bien placés pour savoir quels programmes et activités sont compatibles avec les normes et critères environnementaux. Toutefois, ils pourraient être chargés, du point de vue de l'optimisation des ressources, d'examiner si les systèmes et procédés en place garantissent que les ministères et organismes gouvernementaux



Le directeur principal Dennis Paproski a charge de la vérification relative à la gestion des emprunts du Canada sur les marchés étangers, des réserves couvrant les opérations de change et des éléments compensatoires inscrits au passif.

faudrait des méthodes de vérification plus détaillées ainsi que les questions générales dont il faudrait traiter.

Dans ce nouveau domaine, il est important de se faire part de notre expérience. Les déjeuners-causeries se sont révélés un bon moyen d'assurer la diffusion rapide des connaissances et de l'expérience acquises. Toutefois, ils auront aussi leur utilité pour des entreprises à plus long terme. En mai, nous avons entamé l'examen du premier cycle quinquennal d'examens spéciaux en préparation du prochain cycle. À compter de septembre, les déjeuners-causeries offriront à nouveau une tribune utile pour discuter de notre analyse et en venir à un consensus pour les prochains cycles.

Les déjeuners-causeries de l'UPC

par Michèle LaRivière,
Unité de planification et de coordination

Les gens déplorent la nature des communications au Bureau, telles qu'elles existent. Au cours des entrevues que l'Unité de planification et de coordination (UPC) a menées l'automne dernier, les vérificateurs nous ont souvent dit qu'ils voudraient mieux connaître les politiques et les priorités du Bureau ainsi que les activités de leurs collègues.

Comme beaucoup d'entre nous sommes dépêchés dans différents ministères et que les équipes des différentes directions n'ont pas à travailler ensemble, les vérificateurs se sentent souvent isolés de leurs confrères et consoeurs. La présentation du Rapport annuel à la Bibliothèque nationale constitue, à vrai dire, la seule occasion où nous nous rencontrons pour partager nos expériences.

Certaines directions et équipes ne se réunissent pas de façon régulière. Les employés doivent donc chercher l'information au sujet des politiques et des priorités du Bureau auprès de leurs collègues, qui ne disposent pas toujours de renseignements exhaustifs. Les procès-verbaux des réunions du Conseil de direction fournissent une source plus régulière d'information. Toutefois, souvent les vérificateurs aimeraient en savoir davantage sur des points particuliers qui y sont soulevés.

Pour remédier à cet apparent problème de communication, l'UPC a décidé de lancer une série de déjeuners-causeries mensuels. Grâce à ces séances informelles d'échanges d'information, le personnel du BVG peut se renseigner auprès de ses collègues, des directeurs principaux et d'autres conférenciers invités sur des sujets tels :

- la planification statégique et opérationnelle du Bureau
- les activités d'autres équipes/directions
- la carrière

Nous avons présenté cinq déjeuners-causeries et jusqu'ici l'accueil a été formidable. Les conférenciers invités se sont révélés excellents et les séminaires ont permis aux participants d'obtenir des réponses à leurs questions. Voici, dans l'ordre chronologique, les titres de ces déjeuners-causeries :

- Le processus de promotion pour les AU et les OM (février)
- Le processus de promotion aux niveaux MX et DX (mars)
- Le processus budgétaire au Bureau (avril)
- La carrière : tendances et conseils (mai)

Vous pouvez visionner les bandes vidéo de ces séances au Centre d'apprentissage.

Nous présenterons d'autres séances l'automne prochain.



Jacques Goyer : «La carrière: tendances et conseils».

Déjeuners-causeries portant sur les examens spéciaux

par Nancy Stoneman,
directrice principale

Les examens spéciaux sont chose relativement nouvelle au Bureau. Les modifications apportées à la *Loi sur l'administration financière* en septembre 1984 ont instauré un nouveau régime de contrôle et de responsabilité pour les sociétés d'État, qui doivent désormais faire l'objet d'un examen spécial tous les cinq ans.

Il a donc fallu que le Bureau élabore une approche et des méthodes appropriées pour mener à bien trente de ces examens avant septembre 1989 (qui se rapproche à grands pas).

Il était impossible, dans un délai si serré, d'avoir recours aux outils habituels de diffusion des méthodes, notamment les manuels, guides et cours, étant donné le temps qu'il faut pour les élaborer. Il fallait donc employer des méthodes plus souples pour que les politiques et méthodes soient communiquées le plus rapidement possible.

Au cours des cinq dernières années, la Direction de la vérification des sociétés d'Etat (DVSE) a utilisé divers moyens pour mettre au point et communiquer les méthodes à utiliser dans les examens spéciaux. Elle a, entre autres choses, fait circuler des documents de travail et de réflexion non officiels, préparé des documents techniques, organisé des séminaires de perfectionnement et des ateliers auxquels ont participé des praticiens du secteur privé ainsi que des déjeuners-causeries pour les vérificateurs du Bureau. De plus, au début de 1987, le Bureau a publié la brochure *Principes directeurs qui s'appliquent aux examens spéciaux effectués auprès des sociétés d'État*, qui explique les nouvelles dispositions de la Loi et propose un cadre général d'exécution des examens spéciaux

Les déjeuners-causeries des praticiens du Bureau tenus au cours de l'année dernière se sont révélés le meilleur moyen de traiter des questions de méthodes en ce qui concerne les examens spéciaux. Ces réunions s'adressaient initialement aux directeurs principaux engagés dans des examens spéciaux, mais tous les directeurs principaux et membres des équipes y sont maintenant invités.

Au moment de la première réunion, tenue en février 1988, environ quinze examens avaient été effectués ou étaient en cours. Le Bureau comptait donc peu d'employés dotés d'une expérience de première main de ces examens. Néanmoins, ces rencontres ont suscité beaucoup d'intérêt et ont attiré un grand nombre d'employés.

Aujourd'hui, un plus grand nombre d'employés du Bureau ont participé d'une façon ou d'une autre à des examens spéciaux.

Lors de ces réunions, l'on a traité d'éléments très importants des examens spéciaux :

- la nature et la portée de l'opinion,
- la délimitation de l'étendue des examens spéciaux,
- la période faisant l'objet d'un examen,
- les facteurs influant sur le coût des examens spéciaux et
- la présentation d'un rapport au ministre de tutelle ou au ministre de tutelle et au Parlement.

Les réunions se déroulent comme suit. Un employé de la Direction chargée des sociétés d'État présente un sujet, et une ou deux personnes participant à des examens spéciaux décrivent l'expérience acquise jusqu'alors dans ce domaine. La majeure partie de la réunion est consacrée à un débat ouvert.

Les déjeuners-causeries sur les examens spéciaux ont contribué aux travaux du Bureau à plusieurs égards. Dans un cas, par exemple, la réunion a mis en relief une divergence nette d'opinions et a donné lieu à l'analyse systématique de la question. L'approche sur laquelle il y a eu consensus est devenue une politique du Bureau.

Dans presque tous les cas, la discussion a amené les participants à prendre en considération un plus grand nombre de points pour régler une question parce que les praticiens se trouvaient tous réunis. Comme les sociétés que nous examinons diffèrent grandement les unes des autres, il est utile de connaître l'avis du plus grand nombre possible de praticiens. En élaborant nos méthodes d'examens spéciaux, nous avons dû prêter une attention particulière à la diversité des entités vérifiées.

Le Bureau du vérificateur général n'est pas le seul examinateur des sociétés d'État. L'examen des quarante-quatre sociétés d'État mères (et de leurs filiales à cent pour cent) est effectué en coopération avec des vérificateurs du secteur privé. Par conséquent, il est important que nous demeurions en rapport avec ces vérificateurs pendant notre examen. Les déjeuners-causeries ont aidé la DSE à assurer cette liaison. D'une part, ils ont permis de nous tenir davantage au courant des constatations et des points de vue des praticiens du Bureau de sorte que nous puissions en faire part aux vérificateurs du secteur privé pendant nos réunions périodiques. D'autre part, ils permettent de transmettre aux praticiens du Bureau ce que la Direction a appris sur les points de vue des vérificateurs du secteur privé et leur approche

Enfin, les discussions non dirigées permettent de cerner les domaines pour lesquels, de l'avis des directeurs principaux, il

Les déjeuners-causeries

Comment profiter des connaissances de ses collègues

par Neil Maxwell,
directeur

Ken Dye accorde à l'élaboration de méthodes une place de choix dans sa liste des priorités pour le reste de son mandat. Il assume d'ailleurs la présidence du Comité d'élaboration des méthodes. «Nous avons l'intention de veiller à ce que la documentation du Bureau reflète et appuie davantage notre travail et à ce que son contenu soit mieux communiqué au personnel», a déclaré Ken Dye.

Pour faciliter l'atteinte de cet objectif, le directeur principal Mike Weir a formé une nouvelle équipe à la Direction des méthodes professionnelles (DMP). Les circonstances ont joué un grand rôle dans la mise au point de meilleurs moyens de communication, comme d'ailleurs pour d'autres perspectives.

D'abord, dans son étude sur le Bureau, Ken Belbeck a conclu que le BVG avait besoin de mécanismes simples pour faire connaître ses méthodes de vérification les plus éprouvées. «La vérification de l'optimisation des ressources est un domaine en constante évolution où les idées et innovations foisonnent. Certaines d'entre elles ne valent pas la peine que l'on investisse dans un programme de formation comme tel. Il n'en reste pas moins qu'elles méritent d'être communiquées au plus grand nombre de personnes dans les meilleurs délais possibles...»

Ensuite, la DMP trouvait que la Direction générale des opérations de vérification ne participait pas assez aux projets sur les méthodes et qu'elle n'était pas suffisamment au courant des projets menés.

En outre, la DMP a décidé d'affermir son rôle d'«informateur» sur les changements qui surviennent à l'extérieur du Bureau dans le domaine de la vérification et de l'administration publique. Nous nous sommes rendu compte aussi que ce type d'information pouvait être utile aux vérificateurs.

Nous avons donc conçu un nouveau programme de communication, baptisé : Programme d'échange de méthodes. Ce programme se présente en trois volets. Le premier est le lancement du bulletin **Perspectives professionnelles** en janvier 1989. Cette publication, qui a été depuis incorporée au bulletin ***INTERIM***, souligne les nouveautés dans le domaine du perfectionnement et des méthodes professionnelles.

Le deuxième volet consiste en des démarches en vue de trouver des modes plus simples et plus rapides de diffusion des bulletins et des documents de travail non officiels portant sur les méthodes ou des études de cas. Nous étudions actuellement différents modes de diffusion, par exemple, l'accès, au moyen d'un micro-ordinateur, à l'information, qui serait conservée dans une banque centrale.

Enfin, le troisième et plus important volet de ce programme est la série des **déjeuners-causeries**. L'idée était toute simple. Il s'agissait de prévoir, en gros tous les mois, un exposé à l'heure du déjeuner, qui devait porter sur un sujet en rapport avec le travail au Bureau.

Ces **déjeuners-causeries** allaient être caractérisés par leur souplesse tant en ce qui concerne les sujets, que les conférenciers et la formule adoptée. Nous considérions que ce serait un moyen utile :

- de communiquer les progrès dans l'élaboration de méthodes, autant pour recueillir les impressions au cours des travaux que pour renseigner les employés une fois le projet achevé,

- de discuter des études de cas et des leçons tirées des vérifications antérieures,

- de débattre des questions touchant le Bureau, dans le domaine de la vérification et de la gestion dans le secteur public,

- de connaître le point de vue de conférenciers connus venant de l'extérieur du Bureau,

- d'en savoir davantage sur les nouvelles mesures prises par le gouvernement fédéral.

Notre premier **déjeuner-causerie** a eu lieu le 5 janvier 1989. Henry McCandless, Hugh McRoberts et David Rattray ont donné un exposé intitulé «Paragraphe 7 (2) : Qu'est-ce qui peut être considéré important?» Voici les titres des déjeuners-causeries qui ont suivi et de celui qui sera à l'affiche sous peu.

- «Le BCP - Mythe et réalité» animé par Dick Fadden, les 8 et 13 février 1989.

- «Les caméras vidéo et la vérification» animé par Ross Buskard, Ronnie Campbell et Neil Maxwell, le 9 mars 1989.

- «Missions d'attestation - Impartition de contrats à prix fixe» animé par Bonnie Miller, Crystal Pace, Jamie Hood et Don Young, en mai.

- «Le rôle de la Direction de la vérification et de l'examen du BCG» qui sera animé par David Roth, en septembre.

On peut se procurer les enregistrements vidéo et sonores de ces exposés au Centre d'apprentissage de la Direction du perfectionnement.

La participation à ces déjeuners a dépassé nos espérances. Les deux premiers déjeuners ont attiré plus de 80 personnes. Toutefois, cet enthousiasme n'est pas sans créer des problèmes. Aucun local au BVG ne permet d'accueillir un tel auditoire. Nous avons donc eu des «reprises» lorsque cela était nécessaire.

beaucoup à nous tenir au fait des changements importants.

La Société a joué un grand rôle dans l'élaboration des méthodes utilisées au Bureau puisqu'elle constitue le seul organisme professionnel d'évaluation au Canada. La Société a également fourni un apport, sous forme d'observations, au cours de l'élaboration du *Guide de vérification : Vérification des procédés qui servent à mesurer l'efficacité (1981)* et du *Guide de vérification : Mesure de l'efficacité des programmes, rapports et utilisation (1986)*. À l'heure actuelle, les employés du Bureau donnent leurs idées sur la possibilité d'élaborer des normes d'évaluation de programmes. Des membres du Bureau participent et contribuent activement et régulièrement à de nombreux ateliers, tables rondes, conférences et autres activités professionnelles.

L'avenir

Un grand nombre de défis attendent la Société. Les répercussions de la tendance à l'Accroissement des pouvoirs et responsabilités ministériels (APRM) et l'évolution de l'évaluation offrent des possibilités intéressantes de progrès réels. Voilà pourquoi des employés du Bureau continuent d'appuyer les activités de cet organisme professionnel et d'y participer activement.

Membres du bureau du vérificateur général et quelques anciens membres qui ont contribué à la Société canadienne d'évaluation :

Maria Barrados
Tom Beaver
John Burns
André Côté
Raymond L. Foote
Alan Gilmore
Gerald Halpern
Joe Hudson
Maureen Long
Hugh McRoberts
Henno Moenting
Neil Maxwell
Larry Meyers
Kathleen Petersen
Rona Shaffran
Nancy Stoneman
Paul Ward

Les déjeuners-causeries



La série des déjeuners-causeries de la Direction des méthodes professionnelles : «Missions d'attestation - Impartition de contrats à prix fixe». De gauche à droite : Crystal Pace, Don Young, Bonnie Miller et Jamie Hood.



Les déjeuners-causeries sur les examens spéciaux : «Rapports spéciaux aux ministres de tutelle ou au Parlement.»



Les déjeuners-causeries de l'UPC : «Le processus de promotion pour les AU et les OM». De gauche à droite : Ike Prokaska, David Rattray, Mike McLaughlin, Nancy Cheng et Gary Lambert.

Cet article porte sur trois séries de déjeuners-causeries. Neil Maxwell, Nancy Stoneman et Michèle LaRivière nous décrivent les faits saillants des déjeuners - causeries qu'ont offerts la Direction des méthodes professionnelles, la Direction de la vérification des sociétés d'État (examens spéciaux) et l'Unité de la planification et de la coordination.

La Société canadienne d'évaluation : contribution du BVG

par Linda Jones,
équipe de vérification de l'efficacité

Le Bureau du vérificateur général, appuie depuis longtemps de nombreuses associations professionnelles et leur apporte sa contribution. Deux associations qui oeuvrent dans le domaine de l'évaluation des programmes ont toujours bénéficié de l'appui de membres du Bureau. Il s'agit, à l'échelle nationale, de la Société canadienne d'évaluation (SCE) et, à l'échelon local, de la Section de la Capitale nationale de la SCE (anciennement la Communauté des évaluateurs de programmes d'Ottawa-Hull ou CEPOH).

Historique

Avant la publication de la circulaire du Conseil du Trésor TB 1977-47, qui communiquait l'intention du gouvernement de faire évaluer les programmes des ministères, peu d'évaluations en règle avaient été menées dans les ministères. En 1978, le Travail de recherche sur l'analyse coût-efficacité (TRACE) effectué par le Bureau du vérificateur général est venu confirmer la nécessité des évaluations. Depuis, l'intérêt pour les avantages que pouvaient apporter les évaluations n'a cessé de croître. Établi en 1977, le Bureau du contrôleur général s'est vu confier la responsabilité d'instaurer l'évaluation des programmes au sein des ministères. Des lignes directrices officielles pour la conduite de l'évaluation des programmes ont été arrêtées en juillet 1981, et les travaux de liaison avec les ministères ont commencé peu après.

Le 17 novembre 1982, on fondait la Communauté des évaluateurs de programmes d'Ottawa-Hull lors d'une réunion d'intéressés parmi lesquels des vérificateurs du Bureau. Cet organisme avait pour principal objet de donner une plate-forme de partage des idées aux personnes oeuvrant dans le nouveau domaine qu'était l'évaluation des programmes.

À l'échelle nationale, il y avait la Société canadienne d'évaluation dont le bureau était à Toronto et qui avait, à l'origine, une vision surtout théorique de l'évaluation. Dès la fondation de cet organisme en 1980, des membres du Bureau du vérificateur général y ont joué un rôle.

En 1985, les deux associations ont fusionné. Depuis la fusion, la Section de la Capitale nationale de la Société canadienne d'évaluation s'est élargie, comptant maintenant environ 300 membres, ce qui en fait la section la plus importante au Canada. À l'heure actuelle, vingt employés du Bureau du vérificateur général sont membres de la Société canadienne d'évaluation.

Au plan national, la Société canadienne d'évaluation est un regroupement de plus de 900 personnes venant de partout au Canada et qui s'intéressent à l'évaluation. Il s'agit d'une tribune qui facilite les échanges sur la théorie et la pratique de l'évaluation. Les membres viennent de différents milieux de travail et ils ont des antécédents tout aussi divers. Ils travaillent à la fonction publique fédérale ou provinciale, pour une administration municipale, des entreprises de services, des établissements d'enseignement et des entreprises privées. Ils oeuvrent dans des disciplines aussi variées que la psychologie, la sociologie, le travail social, l'économie, la santé, les sciences politiques, la comptabilité, le génie et l'urbanisme.

Mandat de la société canadienne d'évaluation

La Société vise un grand nombre d'objectifs, dont l'élaboration de théories, de normes et de pratiques d'évaluation afin de promouvoir une évaluation de grande qualité dans tout le pays. La Société encourage également les programmes de formation en vue de planifier la conception, la stratégie, les méthodes, l'analyse et l'application des résultats à tous les types d'évaluation.

Les principales activités de la Société canadienne d'évaluation comprennent sa Conférence nationale annuelle ainsi que la publication de la *Revue canadienne de l'évaluation de programmes* et de cinq bulletins par année. Le lien entre les membres et la Société est plus fort au niveau régional ou local. Par conséquent, le but que vise la section locale, outre les objectifs nationaux, est de développer davantage les réseaux de communication et de ressources à l'échelle locale et de fournir une tribune supplémentaire pour les membres de la Société de sorte qu'ils puissent examiner et débattre les questions d'intérêt soulevées au cours de l'année et pousser plus loin leur étude.

Participation de membres du bureau du vérificateur général

La Société canadienne d'évaluation et le Bureau du vérificateur général ont des intérêts en commun. L'évaluation des programmes est l'un des instruments dont les ministères disposent pour évaluer l'efficacité et faire rapport à ce sujet. La Société canadienne d'évaluation analyse et interprète constamment les progrès accomplis dans le domaine de l'évaluation pour fournir à ses membres l'information la plus récente qui soit. La Société nous ouvre des horizons sur le monde de l'évaluation et contribue donc

parle aussi de révolution. Il croit qu'il y a une révolution depuis un an et demi dans le domaine de l'administration publique dans la plupart des pays industrialisés -- une révolution marquée par le manque de foi dans le secteur public pour résoudre les problèmes et parallèlement une confiance accrue dans les forces du marché. Le fait que le secteur public se soit adressé lui-même au secteur privé pour obtenir des idées a donné lieu au nouvel esprit gestionnel. La plus grande réalisation dans ce processus est, croit-il, l'accent mis désormais sur les résultats; c'est-à-dire le principe de l'efficience dont on a parlé auparavant -- pas comme synonyme d'économie et de compressions budgétaires, mais d'optimisation de la production, qu'il s'agisse de biens ou de services, à partir d'une certaine ressource donnée. Une efficience plus grande signifie qu'on satisfait plus de demandes au même coût ou le même nombre de demandes à un coût moindre, libérant ainsi des ressources à d'autres fins publiques.

«Étant donné la réduction continue des ressources, les gestionnaires seront plus attentifs que jamais aux rapports de vérification qui suggèrent de meilleures façons de faire les choses»

Dans la séance de l'après-midi, Brian Corbishley a fait une étude de cas détaillée de la gestion des parcs automobiles, en étendant le sujet à l'amélioration de la productivité qu'il avait abordée le matin et en démontrant jusqu'où il est nécessaire d'aller pour faire une vérification de l'efficience. À l'aide d'un transparent qui illustrait chaque ensemble de variables, en commençant par différentes caractéristiques de programme, il a montré toutes les combinaisons existantes d'options et de possibilités lorsque l'univers de l'efficience est divisé en ensembles de variables.

Patrick Lafferty a commencé son exposé sur «la technologie de l'information et l'efficience des programmes sociaux» avec l'espoir d'élargir notre façon de penser. Il y est arrivé en exposant des douzaines de questions importantes qui ont incité à la réflexion. Il a présenté brièvement sept stratégies pour réduire la dette, lesquelles avaient fait l'objet d'une discussion sur les choix économiques et sociaux qui s'offraient au Canada lors d'une récente réunion de sa compagnie (Coopers & Lybrand), notamment, réunir les communautés sociales et économiques du pays; collaborer avec la communauté et lui déléguer des pouvoirs; mettre au point une stratégie de la technologie de l'information; avoir recours au secteur privé pour ce qu'il fait le mieux -- et réduire ainsi ses coûts de 20 à 30 pour cent; procurer des encouragements et partager les coûts; donner au consommateur la possibilité de choisir; et obtenir de l'information fiable sur les coûts.

Il poursuit en donnant des exemples spécifiques sur la façon dont la technologie peut améliorer l'efficience des programmes sociaux. Patrick Lafferty décrit ensuite comment il a utilisé les 12 caractéristiques de l'efficacité établies par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée -- et conçues pour faciliter les rapports des gestionnaires -- comme cadre de vérification de l'efficience. Il pense que c'est un puissant instrument pour analyser l'efficience des programmes sociaux et de la technologie de l'information.

Le contrôleur général Andrew Macdonald clôture la journée avec sa présentation sur la «taxonomie», ou méthode de classification, de l'efficience au sein du gouvernement du Canada. Il présente cette taxonomie comme cadre de travail pour considérer l'efficience en la divisant en quatre catégories principales.

Premièrement, «l'efficience économique et sociale» est l'acception la plus large qui décrit la répartition efficiente des ressources dans l'économie, ou dans ce cas-ci, dans le gouvernement. Le rôle des secteurs public et privé, le niveau de gouvernement ou le champ de compétence approprié et le partage des coûts appartiennent à cette catégorie.

Sa deuxième catégorie, «l'amélioration du cadre gestionnel d'application générale» décrit le contexte global des politiques et des opérations. De nombreuses questions liées à l'efficience se trouvent dans ce domaine, notamment les avantages et désavantages du système budgétaire et les contraintes inhérentes au système comptable et aux crédits annuels, aux exigences administratives et aux systèmes de dotation en personnel et de classification.

Sa troisième catégorie, «l'amélioration des structures de programmes d'application générale» comprendrait le recensement du gaspillage ou du chevauchement, la prestation de services en commun, la délégation de pouvoirs et peut-être le recours au secteur privé.

«L'amélioration de l'efficience des programmes et des opérations», la quatrième catégorie, est la plus connue des vérificateurs internes. Dans ce domaine, il s'agit de qualité et d'opportunité des services aussi bien que d'efficience. «Étant donné la réduction continue des ressources, de conclure le contrôleur général, les gestionnaires seront plus attentifs que jamais aux rapports de vérification qui suggèrent de meilleures façons de faire les choses et qui les aident à promouvoir ces idées aux plus hauts échelons.» Il espère que le Régime d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels (RAPRM) continuera et qu'il libérera les gestionnaires de certains de ces obstacles à l'efficience.



Wally Clare



Brian Corbishley



Brian Usilaner

un dossier complet, du début jusqu'à la fin. La formation et le perfectionnement du personnel sont passés de 10 à 15 jours par an. Et les systèmes automatisés ont, par la suite, simplifié et mécanisé le travail. Sans aucune modification des effectifs, les résultats sont montés en flèche, justement parce que les employés avaient contribué à la solution du problème.

Brian Usilaner a donné un compte rendu rapide mais détaillé des examens de la productivité -- de l'efficience -- effectués par le General Accounting Office des États-Unis. Brian Usilaner a participé à ces derniers en qualité de chef du groupe national de la productivité. Le groupe a considéré trois dimensions du rendement -- le respect des délais, l'efficience et la qualité.

L'approche qu'il avait choisie était de démontrer aux ministères et organismes comment ceux-ci pouvaient viser la productivité au lieu de chercher les lacunes. Le groupe a concentré son attention sur les résultats finals, en vérifiant si les procédures ou changements de procédures avaient contribué à améliorer les résultats ou s'ils n'avaient été que de simples exercices administratifs. Il a examiné aussi bien le travail des cols blancs ou travailleurs «intellectuels» que les opérations répétitives. Il a préféré établir des comparaisons à partir d'un point de repère plutôt qu'en regard des normes et il a mis davantage l'accent sur la satisfaction des clients et l'attitude des employés. Le conférencier a appuyé les observations faites par Wally Clare en signalant que si l'on pouvait déceler l'attitude négative des employés et régler les problèmes qui en étaient la cause, on obtiendrait une amélioration du rendement. La dernière étape du processus de revision était de déterminer les économies de coûts, non pas comme un but en soi, mais pour convaincre la direction que l'amélioration de la productivité constituait un outil puissant.

L'exposé de Bill Synnott, comme causerie du déjeuner, a donné du piquant au colloque, le conférencier ayant choisi de parler de la révolution de l'information qui, d'après lui, est encore en grande partie à venir. Il a posé la prémisse suivante : l'incidence que la technologie de l'information aura sur l'efficience n'a même pas commencé à se faire sentir. Quand viendra le moment, elle éliminera la gestion traditionnelle du traitement des données. L'ère de la nouvelle technologie de l'information ne sera pas entre les mains des gestionnaires, elle sera transferée entre celles des usagers. Les administrations à l'âge de l'information devront posséder une vision des besoins des gens et de la façon dont ils se serviront de la technologie; elles devront mettre au point une stratégie axée sur cette vision, puis concevoir, construire et gérer un moyen pour la faire se concrétiser. Et finalement, elles devront être capables d'en récolter les avantages. Il est aussi très important que cette vision soit partagée au sein de la société entre les responsables de l'information et ceux de la gestion, de sorte que les ressources financières et humaines nécessaires soient engagées pour la réaliser (au gouvernement l'on pourrait faire de cette vision une mission).

« ... en améliorant l'efficience, on améliorerait le moral de la fonction publique. Les employes se sentiront mieux vis-à-vis de leur travail, s'ils sont en train de l'effectuer de la meilleure facon possible ... »

Seymour Wilson, professeur à l'Université Carleton, rédacteur en chef de la revue *Administration publique du Canada* et membre du Comité consultatif sur les minorités visibles auprès du président du Conseil du Trésor, parle de ce qu'il appelle le «nouvel esprit gestionnel» de la fonction publique du Canada. Il

beaucoup d'effet sur les dépenses du gouvernement. D'après lui, leur importance réside dans l'influence qu'elles ont sur le moral d'une organisation.

Brian Corbishley a présenté une vision plus large de l'efficience soutenant qu'on a toujours fait ce genre de vérification mais sous un nom différent. En tant que gestionnaire de missions de vérification intégrée, il conseillait de chercher dans un organisme la mesure de productivité la plus «complète». Les exemples qu'il a suggérés en utilisant les rapports du vérificateur général des dix dernières années pour montrer comment on pouvait les adapter à la plupart des vérifications, sont le coût du mot pour le Bureau des traductions et le coût du transport de la tonne par kilomètre pour les programmes d'aide alimentaire de l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Sa stratégie vise à cerner le résultat global et à le suivre au cours d'un certain temps pour établir la tendance de la productivité. Si l'organisme ne reconnaît pas la valeur de ce procédé, l'on a pourtant beaucoup à gagner à lui en demander la raison et à demander aussi à la direction de suggérer d'autres mesures qui lui conviendraient.

Ed Khalil, directeur principal au BVG, a décrit la vérification de l'efficience dont il était responsable à Approvisionnements et Services en 1987. Sa description, étape par étape, de l'analyse, de la marche à suivre et des constatations de l'équipe a révélé des méthodes et des résultats de vérification impressionnants. L'équipe de vérification a constaté, en évaluant la productivité, qu'il y avait de grandes variations entre les bureaux régionaux du gouvernement; puis elle a quantifié les économies annuelles que l'on ferait si tous les bureaux atteignaient la norme du bureau le plus performant. La vérification a aussi démontré que les procédés pouvaient être automatisés encore davantage et que la productivité pourrait augmenter d'autant.

L'honorable Alan Redway a exposé la perspective non moins utile d'un politicien et d'un ancien membre du Comité des comptes publics, tout en précisant que ces points de vue étaient personnels. Il a recommandé, comme il l'a fait au gouvernement, que le Canada se dote d'un commissaire à l'efficience, en la personne du contrôleur général. Et, en se référant au 1,2 milliard de dollars que le gouvernement économiserait en frais bancaires de 1985 à 1991 grâce au virement de fonds électronique, il a souligné l'efficience qui en découlerait si l'on appliquait cette méthode aux chèques de paye et à tous les paiements d'assistance sociale, ce qui aurait aussi l'avantage social d'épargner aux bénéficiaires d'avoir à subir des pertes en encaissant leur chèque auprès des changeurs du genre «Money Marts». Il a conclu en affirmant qu'en améliorant l'efficience, on améliorerait le moral de la fonction publique. Les employés se sentiront mieux vis-à-vis de leur travail s'ils sont en train de l'effectuer de la meilleure façon possible.

Les conférenciers qui ont suivi ont exposé leur propre expérience, en décrivant des projets montrant comment on pouvait susciter des changements -- certaines de leurs histoires à succès sont remarquables. Wally Clare, qui s'est distingué au cours de sa longue carrière dans la fonction publique par son intérêt pour le personnel et la façon dont il travaille, a décrit comment la Direction des faillites de Consommation et Corporations Canada s'était relevée d'une situation très difficile en 1983-1984. Les employés désespérément surchargés ne savaient plus à quels saints se vouer. C'est alors qu'en trois jours de discussion avec les directeurs, à raison de douze heures par jour, ils ont fait ressortir les problèmes de l'organisme et qu'ils en sont devenus en même temps la solution : il fallait donner aux gens des tâches qui étaient faisables. Les méthodes de travail ont donc été révisées à fond de sorte qu'une personne s'est vu confier



Patrick Lafferty



L'honorable Alan Redway



Seymour Wilson

Colloque sur la vérification de l'efficience

par Gail Thorson

Le colloque sur l'efficience, qui a eu lieu en janvier au milieu d'une tempête de neige, a pourtant rechauffé les participants avec son attaque constructive, centrée sur l'un des problèmes cruciaux que doivent affronter tous les organismes gouvernementaux de nos jours. Comment peuvent-ils continuer a réduire leurs depenses devant l'accroissement continu des demandes de services? La réponse est simple: il faut qu'ils deviennent plus efficaces. Il faut qu'ils améliorent leur rendement; et pour ce faire, il faut qu'ils fassent participer leur personnel.

Le colloque d'une journée, tenu le 26 janvier et parrainé conjointement par le Bureau du vérificateur général et le Bureau du contrôleur général, a réuni les vérificateurs internes, les vérificateurs et evaluateurs de programmes du gouvernement fédéral et de l'exterieur pour écouter divers conférenciers stimulants présenter leur point de vue sur le sujet. Ces conférenciers réunissaient des cadres supérieurs qui sont eux-mêmes à l'avant-garde de l'amélioration du rendement, tant dans le secteur privé que public, et des conseillers en gestion et des vérificateurs qui s'intéressent à la gestion des ressources humaines et à la gestion et l'amélioration de la productivité. Un expert-conseil en technologie de l'automatisation et de l'information, un professeur d'administration publique et un député fédéral, maintenant ministre et qui, en tant que vice-président du Comité des comptes publics auprès du dernier gouvernement, s'intéressait directement à l'efficience de celui-ci, ont exposé des points de vue avertis.

Un discours inaugural prononcé par le vérificateur général et une allocution de clôture donnée par le contrôleur général ont conféré une importance particulière aux buts du colloque, lançant ainsi une campagne de sensibilisation à l'efficience.

Doug Deeks, vérificateur général adjoint, responsable des questions d'économie et d'efficience au Bureau, a pris le premier la parole en tant qu'animateur pour souhaiter la bienvenue à la salle comble de participants. Il a vu en ce colloque le catalyseur d'une nouvelle façon de penser sur le sujet, une journée pour «mettre les opinions sur le tapis». Il a encouragé les participants à se mêler aux gens d'autres disciplines, à poser des questions aux conférenciers et à considérer, d'une façon plus générale, le colloque comme une occasion d'échanger des idées.

Ken Dye a présenté dans son discours inaugural les objectifs du colloque dont il a dit qu'il s'agissait d'«une occasion unique et précieuse ... d'élargir nos horizons professionnels». Parlant de l'importance de l'efficience dans le contexte financier actuel, il a employé le terme dans son sens le plus large, qui englobe les notions d'économie et d'efficacité. L'économie est une condition sine qua non de l'efficience. Une exploitation est efficiente lorsqu'on utilise le minimum de ressources possible pour produire une certaine quantité et qualité de biens et services ou que l'on produit le maximum de biens et services d'une qualité déterminée à partir d'une ressource donnée. Cela nous amène au-delà de l'efficience. «Je ne parle pas ici de bien faire les choses, mais de faire ce qui convient; bref, je veux parler du rendement global des programmes»

Les cinq membres de la table ronde de conférenciers -- David Roth, Don Yeomans, Brian Corbishley, Ed Khalil et l'honorable Alan Redway -- ont donné chacun leur point de vue sur le rôle du verificateur dans l'amelioration de l'efficience



Le vérificateur général, Ken Dye, et le contrôleur general, Andrew Macdonald.

David Roth, sous-contrôleur général, a parlé au nom des vérificateurs internes. «Vu l'acception élargie donnée aujourd'hui à l'efficience, a-t-il souligné, les vérificateurs internes trouvent difficile de répondre aux attentes de la haute direction, à savoir de montrer comment dans certains domaines l'efficience peut être améliorée. Néanmoins, a-t-il enchaîné, il est important que l'on continue à faire des changements dans cette direction et que la vérification interne y contribue.»

Don Yeomans, auparavant président de la Commission du tarif, a communiqué à l'auditoire son enthousiasme pour l'amélioration de la gestion de la fonction publique où, pendant 27 ans, il a occupé des postes influents dans l'administration. Mais il a signalé que d'après son expérience, l'efficience etait souvent loin d'être une priorité pour les leaders politiques. Les politiciens ne s'y intéressent pas, parce que le public en général ne s'y intéresse pas -- bien qu'ils prétendent s'y intéresser. En outre, il soutient que les ameliorations en matière d'efficience n'auraient pas

appartient à un groupe. Tant que le premier ministre peut maintenir son autorité sur le Cabinet de façon à ce que l'unanimité règne parmi les membres, il peut fort bien être considéré comme un tyran bienveillant. Le seul frein à cette «dictature» est celui de la règle de dissolution du Parlement tous les cinq ans et de la Constitution telle qu'elle est interprétée par le pouvoir judiciaire.



L'honorable Frank Iaccobucci.



Deux directeurs principaux du BVG, Dick Fadden (à gauche) et Ray Foote (à droite) s'entretiennent avec Nick d'Ombrain (au milieu).



L'ancien chef de cabinet, Peter Harder.

Ici, la politique entre en scène. Le mot «partisan» est péjoratif pour certains, mais pas pour Peter Harder, ancien chef de cabinet d'Eric Nielsen, lorsqu'il était Vice-premier ministre. Pour Peter Harder, il n'y a rien d'embarrassant à ce que le gouvernement soit dirigé par des politiciens appuyés par l'infrastructure d'un parti, car, précise-t-il, c'est ainsi que la démocratie est injectée dans le système bureaucratique. La raison d'être du Cabinet est politique; le chef de cabinet d'un ministre est la présence politique dans un ministère qui garantit des services pratiquement dépourvus d'influence partisane.

Le juge en chef de la Cour fédérale, M. Iaccobucci a, de son côté, reconnu l'importance de l'équilibre apporté par la politique. Il a cité comme exemple la Constitution, qui a donné à la Cour Suprême du Canada le droit d'interpréter les lois, mais qui a donné aussi au gouvernement fédéral et aux provinces le droit de rejeter son interprétation en invoquant la «clause dérogatoire». Le coût politique d'un tel geste apporte toutefois un élément modérateur.

Pour sa part, Peter Harder a parlé avec conviction du rôle vital des relations interpersonnelles dans la vie politique. Il a précisé combien il est important dans la vie politique de favoriser l'unanimité de vues au sein du caucus. Les lois et la bureaucratie finissent par faire avancer les choses, mais les conventions et la politique les accélèrent.

L'exposé de Ian Clark, ministre de la Consommation et des Corporations, portait sur la fonction publique, élément non partisan de l'appareil gouvernemental. Le sous-ministre est le trait d'union entre le ministre politique et le ministère dépourvu d'allégeance politique. Il est le conseiller du ministre, mais dirige le ministère; il gère le personnel, c'est-à-dire qu'il émet des directives aux fonctionnaires, mais rend compte au «collectif» politique, en la personne du ministre.

Aux yeux de Ian Clark, un sous-ministre est professionnel, impartial, anonyme et permanent. Tâche pour le moins compliquée et le devenant davantage lorsque l'attribution de la responsabilité n'est pas claire. Par exemple, au moment des récentes crises au sujet de l'inspection des aliments qui intéressaient plusieurs ministères, on a posé la question suivante à Ian Clark : «À quel ministre doit-on attribuer la responsabilité principale?» lequel a répondu : «À celui qui passe des nuits blanches.»

«Compte tenu de la présence de tous ces contrepoids, a fait observer un participant, l'incroyable n'est pas de voir le peu qui se fait, mais de voir effectivement quelque chose se faire.»

La façon dont le cours sur l'appareil gouvernemental a vu le jour nous donne un aperçu intéressant de certains principes examinés dans le contexte du gouvernement. Regrouper tous les éléments malgré des restrictions de temps et de ressources s'est avéré un défi intéressant que Rita Gudziunas-Mankowski, de la Direction du perfectionnement et des méthodes professionnelles, a su relever. Pour sa part, elle attribue à Dick Fadden le mérite de son expertise et de ses relations qui lui ont permis d'en assurer la production, de garantir l'exactitude de la recherche, de présenter certaines des principales vues d'ensemble et de fournir le contexte à l'auditoire du BVG. En fait, Dick Fadden a fait figure de politicien à cette occasion.

La tâche de Rita a consisté à veiller à ce que la mise au point des cours se fasse selon les principes établis. Elle a joué un rôle correspondant à celui du fonctionnaire impartial, c'est-à-dire veiller à ce que le ministère mène convenablement ses opérations afin de respecter son mandat au sujet des besoins de formation du groupe. Mission de taille, vu le niveau des conférenciers et des participants de cette initiative à grande visibilité. La réaction positive suscitée par le cours en garantit la reprise en automne.

Séminaire sur l'appareil gouvernemental

par Marion Smith

«Comment mène-t-on les choses à bien à Ottawa? Qui s'en occupe et pourquoi?» Voilà les questions qui ont attiré vingt-deux cadres supérieurs du BVG au Centre des conférences les 15 et 16 mars où ils ont assisté à un cours de deux jours sur le fonctionnement de l'appareil gouvernemental.

Le directeur principal Dick Fadden, auparavant au Bureau du Conseil privé, s'est chargé de la conception et de la mise au point du programme. Il a réuni un groupe d'animateurs qui ont chacun contribué à faire comprendre la dynamique de l'appareil gouvernemental. Les conférenciers étaient les suivants : l'honorable Frank Iaccobucci, juge en chef de la Cour fédérale du Canada; Ian Clark, sous-ministre de la Consommation et des Corporations; Nick d'Ombrain, secrétaire adjoint du Cabinet et Peter Harder, ancien chef de cabinet.

L'appareil gouvernemental est une énigme pour beaucoup de Canadiens et, notamment, pour un parti nouvellement élu qui revient au pouvoir après une certaine période d'absence. En mentionnant quelques-unes des mesures prises dans les premiers mois de son arrivée au pouvoir par le Parti progressiste conservateur, dont il est membre, le conférencier invité, Peter Harder, a fait observer que : «Lorsqu'on a été dans l'opposition pendant une génération, on oublie comment fonctionne l'appareil gouvernemental.»

On serait porté à croire que le système politique bien implanté qui est le nôtre, modelé sur le système parlementaire de la Grande-Bretagne, encore plus ancien, serait décrit en détail dans la plupart des manuels d'histoire ou de sciences politiques. Or, l'expérience montre qu'il n'en est rien, car ni les livres ni les personnes bien informées ne sont plus éloquents.

Comment fonctionne l'appareil gouvernemental? Comment mener les choses à bien? Qu'est-ce que cela implique pour un groupe de vérificateurs législatifs supérieurs? Voilà les questions sur lesquelles les participants se sont penchés avec acharnement pendant deux jours.

Quand on démonte l'échafaudage gouvernemental, on s'aperçoit de la présence d'éléments divers se faisant contrepoids et liés par leur dynamique individuelle. Un déséquilibre parmi les éléments se répercute à la structure tout entière.

L'honorable Frank Iaccobucci, juge en chef de la Cour fédérale du Canada, a présenté l'aspect juridique de l'appareil gouvernemental. Il a parlé de la règle de droit en insistant sur son application au secteur public. Notre système politique est fondé sur le droit. Notre Constitution est inspirée des principes de Montesquieu, de la Magna Carta et même d'Aristote qui a défini la règle de droit, ou la raison, comme étant : «notre dépendance à l'égard des êtres sains pour faire régner l'ordre.»

Bien que régis par les lois, nous sommes également régis par ceux qui les appliquent et par leur bon vouloir à les respecter eux-mêmes. Quand les dirigeants perdent de vue cette obligation, l'équilibre est rompu et la gestion des affaires publiques se détériore.

Les conventions jouent également un rôle important dans le système politique canadien. Beaucoup de choses ne sont pas essentiellement dictées par les lois, mais par des règles tacites.

Le Cabinet est une pièce maîtresse de notre appareil gouvernemental où presque tout se fait suivant certaines conventions. C'est sur cet aspect que Nick d'Ombrain, secrétaire adjoint du Cabinet, a bâti son exposé. Le Cabinet et le Bureau du Premier ministre ont partie liée. À n'en pas douter, les assises de l'un et l'autre sont juridiques, mais il demeure que les activités quotidiennes du Premier ministre et du Cabinet sont essentiellement régies par des conventions.

«Notre système politique est fondé sur le droit. Notre Constitution est inspirée des principes de Montesquieu, de la Magna Carta et même d'Aristote»

Nick d'Ombrain a fait d'intéressantes comparaisons entre notre système parlementaire, issu de l'évolution, et le système républicain des États-Unis, issu de la révolution. Les deux pays ne perçoivent pas le pouvoir de la même façon. À nos yeux, le pouvoir est un élément positif, détenu au sommet de la hiérarchie par le souverain, puis dévolu aux ministres et au parti au pouvoir. Dans le système républicain, on considère qu'il est dangereux que le pouvoir soit aux mains de l'État. Le pouvoir appartient à la population, et il est réparti entre trois branches indépendantes du gouvernement, ce qui en assure le contrôle.

Poursuivant son exposé, Nick d'Ombrain a fait remarquer que la coutume a donné beaucoup de pouvoir au premier ministre du Canada et au Cabinet. Au lieu d'être réparti, le pouvoir



Sidney Parker, Nouveau Parti démocratique, comté de Kootenay East-Revelstoke.

Sid Parker fut député pour la premiere fois de 1980 à 1984 et fut réélu en 1988. Au cours de son premier mandat, il fut porte-parole du Nouveau Parti démocratique dans le domaine de la main-d'oeuvre et des postes. De plus, il a voyagé par tout le Canada, en qualité de membre du Groupe de travail du NPD sur la santé et la sécurité.

Avant d'embrasser la politique fédérale, Sid Parker a travaillé quarante ans dans l'industrie du transport ferroviaire. En outre, il fut pendant six ans maire de Revelstoke.

Jean-Marc Robitaille, Parti conservateur, comté de Terrebonne.

Jean-Marc Robitaille, agent immobilier possédant une formation en dessin industriel et un diplôme en administration et commerce de l'UQAM, vient d'être élu à la Chambre des communes en novembre dernier. Siéger auprès du Comité permanent des comptes publics et auprès du Comité permanent de la consommation et des corporations et de l'administration gouvernementale constituera donc pour lui un nouveau défi. Mais M. Robitaille en a relevé bien d'autres, comme en témoigne son engagement auprès de nombreuses associations de gens d'affaires.





Ross Stevenson, Parti conservateur, comté de Durham.

Ross Stevenson, élu à la Chambre des communes lors des élections fédérales de novembre 1988, possède une vaste expérience des investitures politiques. Il a siégé au Parlement de l'Ontario, de 1981 à 1987, à titre de député du comté de Durham-York. Ross Stevenson était alors adjoint parlementaire auprès du ministre de l'Environnement et par la suite, auprès du conseiller provincial. En 1985, il a été nommé ministre de l'Agriculture du gouvernement de l'Ontario. Il fait maintenant partie du Comité permanent de l'agriculture et du comité législatif chargé du projet de loi C-15, une loi concernant la protection des obtentions végétales. Détenteur d'un doctorat en études environnementales, Ross Stevenson était auparavant professeur et expert-conseil.



Geoff Wilson, Parti conservateur, comté de Swift Current, Maple Creek et Assiniboine,
vice-président.

Comptable et avocat, Geoff Wilson fut d'abord élu en 1984. Au cours de la dernière session parlementaire, il a fait partie des comités permanents de la justice et des affaires juridiques, des élections et privilèges, des finances et des affaires économiques. En 1986, il fut vice-président du Comité sur les finances et les affaires économiques, et en 1987, vice-président du Comité de l'agriculture. En novembre dernier, il fut élu vice-président de l'Association parlementaire Canada-OTAN, vice-président du Comité des comptes publics et il est membre du comité de parti sur les affaires financières et du Comité permanent de l'agriculture.

Eugène Bellemare, Parti libéral, comté de Carleton-Gloucester.

Eugène Bellemare s'acquitte d'un premier mandat à la Chambre des communes. Détenteur d'une maîtrise ès arts en éducation, ancien enseignant au secondaire et administrateur scolaire en éducation permanente, il a également fait de la politique au palier municipal. Il a siégé au conseil municipal de Gloucester pendant dix-neuf ans et fut conseiller au conseil régional d'Ottawa-Carleton de 1980 à 1985. De plus, Eugène Bellemare s'est également engagé dans d'autres activités communautaires.





Jean-Guy Guilbault, Parti conservateur, comté de Drummond.

Jean-Guy Guilbault, homme d'affaires aux intérêts variés, bien connu dans sa région, représente le comté de Drummond depuis 1984 et fut réélu en novembre dernier.

Au cours de la dernière session parlementaire, M. Guilbault a été membre du Comité permanent des affaires étrangères et de la défense nationale, des comités du développement régional et de la gestion gouvernementale, de l'agriculture et des comptes publics. Il cumule maintenant les fonctions de vice-président de l'Association parlementaire et commerciale Canada-Japon et de président de l'Association interparlementaire Canada-France. En plus de siéger auprès du Comité des comptes publics, il est membre du comité des affaires étrangères et du commerce extérieur.

Diane Marleau, Parti libéral, Sudbury.

Diane Marleau entame son premier mandat comme député. Elle est porte-parole adjointe de l'opposition en matière de gestion financière et membre du Comité permanent de l'Énergie, des mines et des ressources. Au cours de sa carrière politique antérieure, elle a été échevin de la ville de Sudbury, en Ontario, et conseillère de la Municipalité régionale de Sudbury, où elle a siégé de 1980 à 1985.

Outre son expérience politique, Diane Marleau possède plusieurs années d'expérience des affaires. Diplômée en économique, elle a travaillé comme administratrice, comme responsable des comptes débiteurs et comme comptable à Sudbury.



Le Comité permanent des comptes publics

par Antonine Campbell,
Liaison avec le Parlement

En avril dernier, le Parlement se réunissait en vue d'entamer la deuxième session de la 34e législature. Le 14 avril, le Comité de sélection de la Chambre des communes a rendu publics les noms des membres du Comité permanent des comptes publics. Depuis sa séance d'organisation, le Comité des comptes publics (CCP) a établi un calendrier chargé de séances et d'audiences. À une exception près, aucun des membres n'avait encore jamais siégé au CCP. Aussi ont-ils dû consacrer temps et efforts à étudier le contexte dans lequel le CCP et le Bureau du vérificateur général (BVG) jouent leur rôle respectif.

Le Comité des comptes publics est investi d'une mission importante. Il s'occupe, au nom de la Chambre des communes, des rapports annuels du vérificateur général ainsi que des Comptes publics du Canada. On peut le considérer comme le comité de vérification du Parlement; il joue un rôle prépondérant au chapitre des fonds publics. Le Comité est habilité à examiner toute autre question - notamment les projets de loi du gouvernement en place - qui lui est soumise par le Parlement. Depuis sa création, le CCP traite presque exclusivement des questions soulevées par le vérificateur général dans son rapport annuel. Au cours des dernières années, le comité s'est penché sur le Budget annuel des dépenses du BVG.

Le présent comité compte neuf membres. La représentation de chaque groupe politique y est à peu près proportionnelle au nombre de sièges que chacun occupe à la Chambre. Le Parti conservateur doit encore nommer un membre au Comité, ce qu'il fera au mois de septembre, lorsque le Comité reprendra ses travaux. Contrairement à la plupart des comités permanents de la Chambre, le CCP essaie d'adopter une approche non partisane vis-à-vis de son travail. En fait, c'est l'un des rares comités qui élit un membre du parti officiel d'opposition comme président et un membre du parti au pouvoir comme vice-président. Autre indice de son attitude impartiale, le comité a l'habitude d'inviter des sous-ministres et autres hauts fonctionnaires à témoigner mais il invite rarement des ministres.

Le nouveau Comité témoigne d'un très vif intérêt envers son mandat. Jusqu'à présent, les membres ont assisté avec assiduité aux réunions et les questions ont porté sur des sujets qui touchent de près le Bureau. Depuis la fin d'avril, le Comité a tenu des audiences sur le budget des dépenses du BVG, sur le rapport de 1988, sur les réserves exprimées dans l'Opinion du vérificateur général relativement aux états financiers du Canada (chapitre 2 du rapport de 1988), sur le ministère de l'Agriculture ainsi que sur le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

Nous sommes heureux de présenter à nos lecteurs les membres du nouveau Comité des comptes publics.



Leonard Hopkins, Parti libéral, comté de Renfrew,
président.

Député depuis 1965, Len Hopkins a siégé auprès de plusieurs comités permanents de la Chambre. En 1984, il était secrétaire parlementaire auprès du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et après les élections de septembre, il est devenu le porte-parole officiel de l'opposition en matière de défense nationale. En 1987, il a été nommé porte-parole de l'opposition pour le ministère des Approvisionnements et Services et porte-parole adjoint en matière de défense nationale. En 1988, il était nommé porte-parole de l'opposition en matière de gestion financière et porte-parole adjoint pour la Défense nationale.

Avant d'entrer en politique, Len Hopkins a fait carrière dans l'enseignement.

Il est important que le gestionnaire demande des comptes. Il doit maintenir son personnel dans la bonne voie, le faire progresser, même si ce n'est que lentement. «Si vous offrez aux employés un cadre dans lequel utiliser leur créativité, dans la plupart des cas, ils accomplissent des choses valables.»

«Par ailleurs, vous aussi devrez rendre des comptes à ceux qui vous entourent : l'organisation, le syndicat. Vous devrez prendre des décisions afin de consacrer vos ressources aux activités qui, selon vous et votre organisation, sont les plus importantes ou devraient l'être.»

Gaylen Duncan a expliqué aux participants que son organisation avait dû réduire ses effectifs de 25 p. 100 en deux ans, qui de 4 000 employés en 1985 sont passés à 3 000 employés en 1986. Elle a dû, en outre, éliminer le déficit de 750 millions de dollars qu'elle avait accumulé, restructurer ses finances et ses activités; elle a donc délaissé la sphère des logements sociaux pour jouer davantage le rôle d'une banque, c'est-à-dire s'occuper surtout de l'assurance hypothécaire et du financement de la prestation des programmes provinciaux.

«Si vous offrez aux employés un cadre dans lequel utiliser leur créativité, dans la plupart des cas, ils accomplissent des choses valables.»
Ole Ingstrup

Aujourd'hui, la Société a bel et bien réussi à se sortir de la crise financière dans laquelle elle était comme en témoignent les chiffres, notamment son encaisse de 497 millions de dollars. Il s'agit du revirement financier le plus spectaculaire dans l'histoire des sociétés canadiennes!

Gaylen est d'avis que ceux qui ne donnent pas toute leur mesure finissent par être éliminés. L'intégrité consiste à faire ce que l'on s'est engagé à faire, même dans un environnement difficile où ses pairs exercent une forte pression. Lorsque la solution aux problèmes de la Société n'était pas évidente, il demandait à ses collègues : «Comment l'une des meilleures sociétés s'y prendrait-elle?» Il faut avoir la conviction que vous êtes en voie de devenir les meilleurs et prendre chaque décision comme si vous étiez les meilleurs.

Une table ronde très animée a suivi les exposés. Voici certaines caractéristiques d'une organisation performante qui sont ressorties des discussions :

- Cette organisation donne des pouvoirs et des moyens à ses employés. La raison? Permettre aux personnes d'utiliser leurs capacités et leurs ressources afin d'atteindre les buts de l'organisation. Comment? En étant convaincu que les gens ont les capacités requises et en leur permettant d'apporter leur contribution aux questions importantes : «la mission de notre organisation, les activités que nous menons, la recherche de solutions aux problèmes».
- Un élément implicite est le leadership, c'est-à-dire que les gestionnaires supérieurs s'engagent à cent pour cent à améliorer l'organisation et à transmettre une partie du leadership à tous les échelons, y compris aux employés. Il faut qu'il y ait coopération d'un bout à l'autre de l'échelle hiérarchique.
- L'élaboration collective d'un énoncé de mission constitue un bon point de départ; cet énoncé doit être compatible avec les valeurs de l'organisation.
- La communication est l'aspect qui présente le plus de défis, il faut y travailler constamment pour s'assurer que tous sont sur la même longueur d'onde et développent un sentiment d'appartenance.
- Cherchez les signes tangibles de réussites. Il faut des points de repère concrets pour savoir où l'on va.

«L'intégrité consiste à faire ce que l'on s'est engagé à faire, même dans un environnement difficile où ses pairs exercent une forte pression.»
Gaylen Duncan

- Tout cela n'est pas sans difficulté; il faut du temps, une équipe ainsi que les compétences et les ressources d'un grand nombre de personnes au sein de l'organisation.

On a surtout mis l'accent sur ce dernier point : les améliorations sont réalisables et les possibilités de changement du milieu de travail sont nombreuses. «Vous pouvez commencer par instaurer des changements dans votre environnement immédiat.» Gaylen et Ole ont mentionné le succès d'Otto, qui a lancé cette première étude pour donner des exemples de possibilités de changement que l'on peut créer dans sa propre organisation.

Des organisations gouvernementales performantes : utopie ou possibilité?

Oui, selon le rapport de 1988 du BVG

par Claudia Chowaniec

Claudia Chowaniec est associée directrice générale de PRECEPT Consulting, entreprise établie à Ottawa. Elle travaille avec les organisations à l'instauration de pratiques de gestion participative dans le but d'améliorer leur performance ainsi que le service à la clientèle. Elle est membre du Réseau O.D. Canada Network pour lequel elle a organisé un atelier en février 1989. Le présent article donne un sommaire des exposés présentés et des discussions qui ont eu lieu lors de cet atelier.

Parrainé donc par le Réseau O.D. Canada Network (Organization Development Canada Network), cet atelier, d'une demi-journée, a attiré des gestionnaires hiérarchiques, planificateurs, spécialistes des ressources humaines, experts en communication et évaluateurs de programmes.

Les participants voulaient se renseigner davantage sur l'étude réalisée par le Bureau du vérificateur général et savoir comment chacun d'eux pouvait contribuer à amorcer des changements positifs dans leur organisation et où chercher appui et conseils.

Otto Brodtrick, qui a conçu et dirigé l'étude pertinente et révélatrice sur les organisations gouvernementales performantes (voir le numéro du printemps 1989 d'**Opinions**), a ouvert l'atelier. Il a expliqué aux participants pourquoi il estimait que cette étude avait une incidence si grande pour les gestionnaires qui recherchent un engagement sans réserve dans leur organisation. Otto les a entretenus des raisons qui ont motivé l'étude, de la sélection des organisations retenues pour une analyse en profondeur ainsi que des constatations de l'étude sur ces organisations et leur cadre de travail.

Otto a présenté les gestionnaires supérieurs de deux des huit organisations que l'équipe chargée de l'étude avait choisi d'examiner en profondeur : Ole Ingstrup, à l'époque président de la Commission nationale des libérations conditionnelles et maintenant commissaire à Service correctionnel Canada, et Gaylen Duncan, vice-président principal, Ressources, Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Ces deux dirigeants, aux styles de gestion très différents, sont à la tête d'organisations dont la structure, la taille et la mission diffèrent. Ils ont donné un exposé animé et personnel sur les caractéristiques qui, selon eux, distinguent les organisations performantes des autres et sur ce qu'ils ont fait pour que leur organisation obtienne ces résultats.

Ole a expliqué la difficulté qu'il a eue, lorsqu'il est arrivé à la Commission des libérations conditionnelles, à obtenir de l'information précise et à jour sur les buts et problèmes de la Commission. Les gens ne tiraient pas fierté de l'organisation pour laquelle ils travaillaient et n'étaient pas certains que la libération conditionnelle était une bonne chose. Il s'est entretenu avec des employés et les membres de la Commission dans tout le pays et a découvert qu'ils prenaient leur travail à coeur et qu'ils voulaient en être fiers.

Il a d'abord amorcé un travail de planification stratégique en commençant par clarifier les valeurs de l'organisation. Quels en sont les buts importants? Que devez-vous faire pour les atteindre? Quelle est notre raison d'être? Comment pouvons-nous nous améliorer?

Les réponses sont relativement simples, ce qui ne veut pas dire qu'il est facile de les mettre en pratique. Ole cite un passage de «All of what I really needed to know» (Tout ce que je devais apprendre) extrait de Robert Fulghum *Ramblings of a Unitarian Minister*.

(traduction) Joue franc jeu;
ne frappe pas les autres;
partage tout ce que tu as;
nettoie les dégâts que tu as faits;
remets les choses à leur place;
excuse-toi lorsque tu fais du mal à quelqu'un;
dis «merci» lorsqu'on te donne quelque chose.

En se basant sur le plan stratégique, on a élaboré un énoncé de mission pour la Commission des libérations conditionnelles. «J'ai réuni les gestionnaires et leur ai dit : *Nous allons rédiger un énoncé de mission*. J'ai écrit quelques mots au tableau en leur disant que c'était l'énoncé que je croyais adéquat. C'était un bon point de départ. Une fois notre travail terminé, nous avons parlé à tous les gens de notre organisation de ce que nous avions écrit. Finalement, tous ont convenu que c'était là ce que nous faisons et ce que nous voulons être. Nous avons publié notre énoncé et essayons maintenant de nous y conformer.»

«Ce qui compte vraiment dans une organisation, c'est de donner des pouvoirs aux gens, déclare Ole, d'obtenir qu'ils donnent le maximum d'eux-mêmes, de les aider à donner un rendement à la mesure de leurs capacités et à comprendre la raison de leur travail. Il faut créer des liens entre les employés de l'organisation et avec d'autres organisations, encourager le professionnalisme et favoriser un sentiment de fierte,» a-t-il souligne

Le mot de Ken Dye

Les Canadiens paient des impôts et des taxes au gouvernement fédéral, à leur gouvernement provincial et à leur administration municipale. Selon certaines estimations, le contribuable canadien moyen leur verserait, à l'heure actuelle, plus de la moitié de chaque dollar qu'il gagne. Une chose est certaine, que cet argent aille au gouvernement du Canada, à un gouvernement provincial ou bien à un district ou à une municipalité, ce sont les mêmes personnes qui le versent. En outre, les contribuables sont en droit de savoir si leur argent est dépensé de la façon dont leurs représentants élus veulent qu'il le soit et si les deniers publics sont utilisés de la façon la plus économique, la plus efficiente et la plus efficace qui soit.

La vérification intégrée a pour but de fournir cette certitude, et il est encourageant de voir que la vérification de l'optimisation des ressources, qui en fait partie, est non seulement une pratique au niveau fédéral, mais qu'elle est également prévue dans les lois de la plupart des provinces et maintenant pratiquée par les municipalités. J'espère que bientôt d'autres institutions financées avec les deniers publics, notamment les universités et les hôpitaux, suivront cet exemple.

Toutefois, en qualité de vérificateurs législatifs, nous avons la responsabilité de veiller à ce qu'aucun élément n'échappe aux vérifications. Je pense surtout aux sommes considérables qu'Ottawa verse aux provinces, au secteur industriel et à d'autres organisations non gouvernementales. Plusieurs des vérifications que nous avons effectuées en 1988 révèlent que les députés, et en fait, les contribuables canadiens, ont peu de garanties que ces fonds sont utilisés à des fins approuvées par le Parlement ou qu'ils sont bien dépensés.

À mon avis, il faudrait accroître la collaboration entre les vérificateurs lorsque l'argent est dépensé conjointement par le gouvernement fédéral, un gouvernement provincial et une administration locale afin de s'assurer que ces dépenses sont judicieuses et conformes aux règles.

Heureusement, au Canada, la communication et la collaboration entre les vérificateurs des différents niveaux ont toujours été bonnes. Cependant, il semble que le moment soit venu de structurer davantage nos efforts communs. Les vérificateurs fédéraux, provinciaux et municipaux ont besoin de connaître avec précision le champ de vérification de leurs collègues. En s'appuyant les uns sur les autres, les vérificateurs pourraient éviter le chevauchement des travaux et épargner aux gestionnaires de programme le fardeau que leur impose une vérification excessive, mais ce qui compte encore plus, ils pourraient garantir qu'aucun élément n'est omis dans les vérifications.



Les Canadiens sont en droit de savoir si leurs impôts et leurs taxes sont dépensés aux fins prévues et s'ils en ont pour leur argent. Je crois qu'il est temps que nous envisagions le concept d'une vérification unique, qui satisfasse tous les intervenants grâce à une vérification qui réponde à leurs besoins universels.

Kenneth M. Dye, F.C.A.

Opinions

Directeur principal
John Zegers

Rédactrice en chef
Ann Wesch

Rédactrice adjointe
Christine La Salle

Photographe
Philip Hannan

Conseillers à la rédaction
Roxanne Bertrand
Desmond Kimmitt
Maurice Laplante
Pierre Roure
Ed Rowe
Gail Thorson

Éditique et arts graphiques
Debbie Meagher
Art Routliffe

Adjointe à la production
Lynda Sayer

Traduction
Lise Clermont
Marie-Thérèse Cosmato
Louiselle Gagnon
Jacques Rousseau

Imprimeur
M.O.M Printing

***Opinions** est publié tous les trois mois par la Direction des rapports et des communications. Veuillez adresser votre correspondance et les changements à la liste de distribution à :*

Opinions, arrêt 11-13
Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, tour ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 7, No 3

Table des matières

Le mot de Ken Dye 1

Des organisations gouvernementales performantes : utopie ou possibilité? 2
Oui, selon le rapport du vérificateur général. Claudia Chowaniec donne un sommaire des exposés présentés et des discussions qui ont eu lieu lors d'un atelier sur ce sujet.

Le Comité permanent des comptes publics 4
Antonine Campbell nous présente brièvement les membres du nouveau comité.

Séminaire sur l'appareil gouvernemental 7
«Comment mène-t-on les choses à bien à Ottawa? Qui s'en occupe et pourquoi?» Marion Smith présente les points saillants d'un cours de deux jours sur le fonctionnement du gouvernement fédéral.

Colloque sur la vérification de l'efficience 9
Gail Thorson décrit un colloque sur la vérification de l'efficience organisé par le Bureau du vérificateur général et le Bureau du contrôleur général

La Société canadienne d'évaluation 13
Linda Jones décrit l'apport de membres du personnel du Bureau à la Société canadienne d'évaluation.

Les déjeuners-causeries 15
Neil Maxwell : Comment profiter des connaissances de nos collègues.
Nancy Stoneman : Les examens spéciaux.
Michèle LaRivière : La communication améliorée.

L'ajout de deux autres «E» ... : point de vue de Dennis Paproski 18
Dennis Paproski propose l'ajout de deux nouveaux «e» aux trois déjà bien connus.

Promotion des cadres supérieurs 20
Le vérificateur général, Ken Dye, annonce la promotion de cadres supérieurs.

Couverture

De gauche à droite, première rangée, en haut : Len Hopkins, Geoff Wilson. Rangée du milieu : Sid Parker, Ross Stevenson, Diane Marleau. Dernière rangée : Jean-Guy Guilbault, Jean-Marc Robitaille, Eugene Bellemare.

Opinions

Bureau du vérificateur général du Canada



Été 1989

Opinions

Office of the Auditor General of Canada

CAI
AG
-063

Elmer B. Staats Award Winners



Fall 1989

Opinions

Principal
John Zegers

Editor
Ann Wesch

Associate Editor
Christine La Salle

Photographs
Philip Hannan
Bob McElhone

Desktop Publishing & Graphics
Debbie Meagher

Production Assistant
Lynda Sayer

Translators
Lise Clermont
Marie-Thérèse Cosmato
Louiselle Gagnon
Jacques Rousseau

Editorial Advisers
Roxanne Bertrand
Desmond Kimmitt
Maurice Laplante
Pierre Roure
Ed Rowe

Printer
M.O.M Printing

Opinions *is published every three months by the Reports and Communications Group. Please address all correspondence and changes of mailing labels to:*

Opinions, Stop 11-13
Office of the Auditor General of Canada
240 Sparks Street, West Tower
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 7 No. 4

Contents

From the Corner Office 1

Working Together Towards a Common Goal 2
Peter Simeoni describes the Public Accounts Committee Hearings on the 1988 Department of Agriculture Chapter.

Auditing Information Technology for Value-for-Money 4
Reprint of a speech given by John Cooper.

Institute of Public Administration of Canada Annual Meeting 8
Lewis Auerbach discusses highlights of IPAC's annual conference.

Teaching in Singapore 10
A look at the experiences of John Adshead and Andrew Lennox.

Cost Recovery: Award-Winning Article and Current Developments 12
An interview with the authors of the Elmer B. Staats Award-winning article.

IDI's Mandate Renewed for Another Three Years 15

The Central Agencies Team 17
Meet the team responsible for auditing this varied group of organizations.

Cover

The proud winners of the Elmer B. Staats Award are from left to right: Vinod Sahgal, Neil Maxwell and David Lewis.

From the Corner Office

I am pleased to see that my own professional organization -- the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) -- is moving to increase bilingual services to its membership, and to conduct accounting research in the French language. A few months ago I had the privilege of attending a CICA luncheon where I was invited to contribute to a discussion on the subject of providing bilingual services. Before participating, I sought the advice of senior francophones in my Office. Our Assistant Auditor General with responsibility for the Eastern Region, Jean-Guy Laliberté, F.C.A., responded with words that seemed to me so wise and relevant that I made them the theme of my own presentation at the luncheon. This is what Jean-Guy said:

> Being reasonably bilingual and not too subject to emotional disturbances, I may not be a good adviser to you on questions of bilingualism. Nevertheless, these are my thoughts.
>
> I put bilingualism and biculturalism on a similar footing. Bilingualism is much more than offering services in both official languages, and allowing individuals to express themselves in the language of their choice. That's providing translation.
>
> True bilingualism implies:
>
> - bi-directional respect -- not mere tolerance or, worse, silent aversion;
> - bi-directional communication, requiring genuine respect and generosity;
> - equal opportunity for members of the minority language group to participate as volunteers, researchers, etc.;
> - granting all members a real sense of belonging -- without reference to their origins;
> - offering complete services on equal terms in both official languages;
> - putting effectiveness ahead of costs; and
> - having a sincere desire to succeed.
>
> Bilingualism goes far beyond offering services to members in the minority language group. To reach true bilingualism requires motivation and a conscious decision. Bilingualism will never be achieved, if the reasons for promoting it are merely political or it is regarded as a concession to buy peace within an organization.

I'm grateful to Jean-Guy for expressing so clearly what I myself believe. If the CICA wishes to be a truly national institution offering equal opportunities to participate for all its members -- from Newfoundland through Beauce and up to Yukon -- it must do more than offer translation. We must learn to walk in other members' shoes. And the CICA must respect the cultural and language needs of all chartered accountants.



Progress is being made. Let's keep the ball rolling.

Kenneth M. Dye, F.C.A.

The Public Accounts Committee Hearings on the 1988 Department of Agriculture Chapter:

Working Together Towards a Common Goal

by Peter Simeoni

Background to the Hearings

The results of the audit of the Food Production and Inspection Branch, Department of Agriculture were presented to the House of Commons in the 1988 Report of the Auditor General. The Standing Committee on Public Accounts (PAC) called the Department of Agriculture to its hearings on the 1988 Report of the Auditor General on 13 and 20 June 1989. These were the first hearings of the new Public Accounts Committee concerning a chapter in the Report.

The Food Production and Inspection Branch of the Department of Agriculture is responsible for protecting the health of Canadians and Canada's food, plant and animal industries. The audit raised issues of particular interest to parliamentarians involving the safety of the Canadian food supply, the risks posed by pesticides to human health and the environment and the threats of plant and animal diseases to Canadian agriculture. The audit concluded that the branch's management practices needed strengthening in all these areas.

Preparations for the Hearings

In anticipation of being called before the Committee, the Department had already developed action plans in response to the audit recommendations and had sent reports to the Auditor General in February and May outlining its progress. These status reports and the consultations with Paul Ward, the Assistant Auditor General responsible for the audit, on the implementation of the plans set a constructive and co-operative tone for the upcoming hearings.

The objective developed for the Office's appearance at the hearings was to help the PAC obtain information on the Department's progress in strengthening its systems and practices in the areas of human health and safety in food, pesticide registration and control, and preventing the importation of animal and plant pests.

The PAC Hearings

The hearings began with statements by the witnesses and members of the Committee in memory of Henry de Souza, the Principal responsible for the audit of the Department of Agriculture, who died suddenly last summer just after the chapter was completed. His professionalism, knowledge, and friendship were remembered by Deputy Auditor General Larry Meyers, Jean-Jacques Noreau, the Deputy Minister of Agriculture, and Stan Hovdebo, the Member of Parliament for Saskatoon-Humboldt. Len Hopkins, the Chairman of the Public Accounts Committee, asked the meeting to rise in a moment's silence out of respect for Henry.

In his opening statement, the Deputy Auditor General stressed that the aim of the recommendations made in the audit report were to strengthen the practices of the Department in response to new and emerging risks. The most important recommendations focussed on the need for the Department to:

- determine the relative risks posed by chemical and bacterial hazards associated with food and agricultural products and ensure that inspection resources are directed to areas of greatest risk;
- increase laboratory testing for chemical residues and bacterial contamination in meats, fruits and vegetables;
- strengthen pesticide regulation to provide assurance that pesticides pose minimal or no risk to human health and the environment;
- reduce Canada's vulnerability to foreign plant and animal diseases by assessing the risks posed by specific imported commodities and directing inspection resources where the risks are greatest;
- strengthen its policies and procedures for the phytosanitary (plant health)

certification of Canadian exports.

Mr. Meyers concluded with the suggestion that the Committee seek further details on the progress that the Department was making in response to the detailed recommendations.

The Deputy Minister Jean-Jacques Noreau, in his opening remarks, commented on the overall safety of the country's food production, handling and distribution system and the high level of consumer confidence about the quality of the food they eat. He pointed out that no system is perfect and that was why he welcomed the comments and recommendations of the Auditor General. Mr. Noreau went on to mention the follow-up work to the recommendations undertaken by the Branch since the end of the audit. He outlined for the Committee how the Department was responding to each of the audit recommendations.

Range of Members' Questions

The questions posed by the Members were, for the most part, directed to the Department of Agriculture. One measure of the success of the audit and the hearings was how well the Members' questions covered the range of audit findings raised by the Report. Their questions ranged from the training of meat inspectors to the registration of pesticides, from the accuracy of the Part IIIs of the Estimates to the safety of the food Canadians eat. In response to each line of questioning, the Department outlined its continuing efforts to correct the deficiencies pointed out by the Auditor General.

The following excerpt is representative of the tone of the Members' questions and the depth of the departmental preparatory work:

Mrs. Diane Marleau (Sudbury): The Auditor General stated that there is a need to re-evaluate all the pesticides currently in use, but it will take 15 years to review even the highest priority and highest volume products. Can the Department explain what can be done to re-evaluate pesticides against current standards in a shorter period of time?...

Mr. Noreau: Mr. Chairman, we are doing a number of things in this area. First of all, we have ranked the pesticides in their order of risk and usage so as to give us a bit of a priority order as to what needs to be re-evaluated sooner. Secondly, we also have clarified some guidelines for the use of temporary registration that we are still using in certain cases when further study needs to be done.... (In addition,) the minister has launched recently this review of the pesticide registration process.

Dr. Brian Morrissey (Assistant Deputy Minister): Mr. Chairman, the work planned for the next few years...will in fact cover about 80 to 90 percent of the volume by weight of pesticides used. The second point is that the United States is making a significant effort to re-evaluate the mature pesticides...if they are re-evaluated in the United States, the data becomes available to us here. The third point is that under the Canada-U.S. trade agreement we have provisions...to share data. The last pertinent item is that we have made arrangements with the manufacturing companies that, where several companies are manufacturing the same pesticides, the cost of producing (new information) in the re-evaluation process could be shared between several companies.

The witnesses for the Office of the Auditor General responded to questions dealing with the clarification of audit findings, explanations of audit methodology, and with the definition of key terminology. In explaining the idea behind the phrase 'reasonable assurance', the Deputy Auditor General stated that: "...it is not appropriate to expect 100 percent assurance that food is safe. So you look for 'reasonable assurance', looking at the cost of providing the assurance as opposed to the (actual) assurance you can give...in effect, you are developing your resources as efficiently as you can to provide assurance to consumers that the food is in fact safe."

At the beginning of the second hearing, the Committee Chairman asked the Department of Agriculture to provide the Committee with target dates for the implementation of remedial measures for each of the 18 recommendations made in the report of the Auditor General. Mr. Noreau agreed and pointed out that the Department had already sent two progress reports to the Auditor General. The Chairman then asked the Department to update its progress on the remedial actions and Mr. Noreau offered to provide the Committee with the existing progress reports and all future ones.

At the end of the hearings, the Chairman congratulated both the Department of Agriculture and the Office of the Auditor General for their testimony. He singled out Dr. Morrissey and Paul Ward with a few words of appreciation for their well-informed testimony.

Auditing Information Technology for Value for Money

by John Cooper

The following speech was given in April 1989 by Audit Principal John Cooper to the Vancouver Chapter of the EDP Auditors Association.

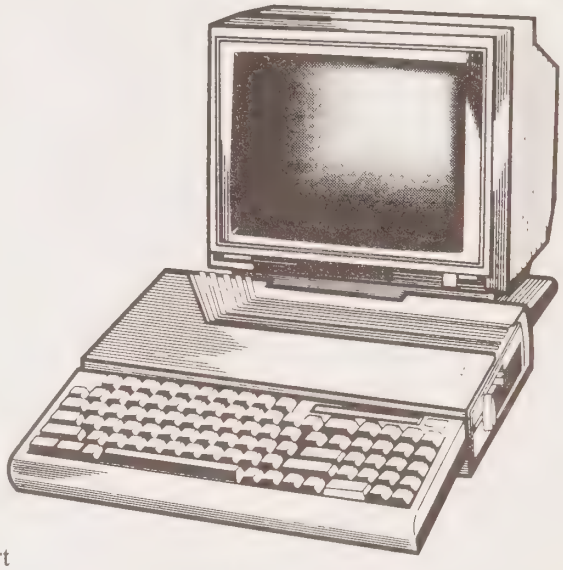
We stand today on the threshold of the information technology age. And to a large extent, the way we manage that technology will determine how effective we are in meeting the information needs of this country in the future.

Recent estimates credit new technology for 50 percent of all of the productivity gains in the United States over the last 30 years. In a service-based industry like the government, where much of the business is in information flows, the gains could be even higher. In fact, of all of the tools available to government, information technology has the potential to be the single most important contributor to improved efficiency and economy.

At the present time Ottawa spends between two and four billion dollars each year directly on the acquisition, development and operation of information systems, telecommunications and all of their related technologies.

When you consider all of the overheads and people working with these systems, the impact could be in the 15 to 20 billion dollar per year range. So it isn't difficult to understand why our Office is interested.

Before discussing the serious issues we find in our work, it might be useful to state the principles from which our Office measures progress in this field.



First of all, we believe that informatics is a corporate resource that pervades organizations, and while it can be used for strategic advantage, it must be seen to serve and support management. We look upon informatics as an investment, not as a cost of doing business.

We also believe that the use of information technology is subordinate to the management process. And because of that, we believe that informatics requires management scrutiny and attention at the highest levels.

Today I would like to review the issues we believe are important, followed by a discussion of our findings in the Auditor General's Office, together with some observations of key warning signs and lessons to be learned.

Effectiveness

The first issue to be explored is the issue of effectiveness and the planning and use of information technologies. We have talked about the profound impact of technology on organization and management responsibilities, yet we've observed that most senior executives have little technological training and appreciation of the management of information technology. They have become captive to the demands of the information systems people and have little say in the **effective** utilization of this important resource.

On the other hand, well-managed businesses and governments are finding rich new opportunities for the introduction of technology. They're finding that they cannot afford to lag behind in this area of automation if they want to survive. The question is not whether or not to invest, but rather how to do it well.

As auditors, in order to determine whether the organization **effectively** provides information to all levels of the enterprise, you must ask the following questions:

1. Does management receive the information it needs to manage

the organization and effectively execute its programs?

2. Does the organization effectively identify the information needs that can be met through systems development and exploitation of information technology?

3. Is information in automated systems timely, complete, accurate and accessible?

4. Does the organization continuously monitor developments in the information technology sector and evaluate its applicability to the objectives of the organization?

5. Does the EDP function routinely brief management on current and future trends in the use and management of information technologies?

As you can see, the issue of effectiveness has enormous impact on the management of your organization. Effective use of technology can lead the organization to new business and can provide dramatic payoff, but only if senior management is aware of the potential. You have only to look at the way banks have been transformed through technology, to see the possibilities.

Of the many problems that we have encountered over the years, some seem to come up more often than others. We have noticed for example, that many project failures are not software or hardware related, but rather result from a lack of proper support and scrutiny from senior management. We have also noticed that although the responsibilities of the information technology manager have grown in recent years, the mandate and reporting relationships have not. Many EDP managers are staffed at a level well below the key decision-makers, and lack the strong support or authority to effectively implement a new computerized system.

Another problem we have noted is that strategic planning is usually done for mainframe computers only, ignoring the importance of micro-computers and other technologies. It is also generally incremental in nature, and seldom relates to the business plan.

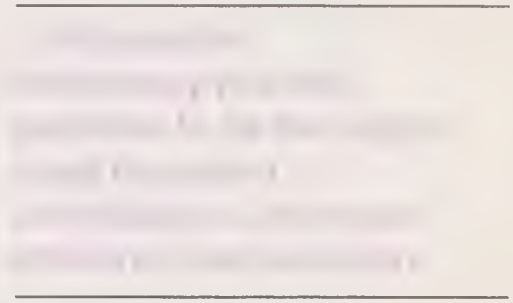
As a general rule, our effectiveness audit of an informatics function starts with a review of the EDP mandate, objectives and job descriptions of key personnel. If the EDP manager does not have the mandate and support of senior executives, there will likely be problems in other areas.

Efficiency, Economy

The next issues to discuss are the twin issues of efficiency and economy. While the effectiveness issue deals with strategies and considers the mandate and policies of the information systems function, this second issue considers the operational concerns of the enterprise and addresses the performance of the function itself.

One of the largest problems facing senior management today in both government and the private sector is the management of large systems development projects. In the private sector, 25 percent of large development projects are abandoned before completion. Sixty percent incur significant time and cost overruns. Less than one percent finish on time, on budget and fulfil user expectations. And the average large system costs twice the original estimate and is delivered more than one year late.

That's the private sector. In government, we'll have to improve significantly just to catch up to this abysmal record. In the Financial Management and Control Study (reported in the 1987 Report), about one-third of the projects we looked at were abandoned, almost all incurred significant cost overruns, none finished on time. The average large financial management information system costs two to 10 times the original estimate and is delivered from two to five years late.



We find it curious that we have such a bad track record when we're building systems to support management functions, but not when we're building systems to deliver legislative programs where the requirements are clearly defined. Could it be that part of the problem lies in management's inability to define to the systems developers what they need?

Harold Geneen, the Chairman of ITT, developed a financial management information system 25 years ago that's better than any we've produced in government today. He had monthly financial and operating statistics for his world-wide operations by the second working day of each month. He had delegation and decentralization, but he also had this very powerful information system which gave him the means to control the organization and know what was going on.

But if we keep on launching massive two- to 10-year projects to

deliver information to people who haven't defined what they need, and who won't be in their jobs for more than a couple of years, we're not likely to ever reach this level of performance.

In assessing this issue in your audits, keep in mind that all these fiascos started with the development of a proposal for senior management. These "sales pitches" should be carefully reviewed as experience shows that the real cost of a computer project is often many times that of the proposed costs. Cost over-run is not uncommon. Some contributing causes to cost over-run include:

- poor definition of requirements;
- training costs and other user participation that is not included;

There's going to be an acceleration of the investment in business technologies.

- the inherent risk in selecting a supplier. In one case, system development costs increased because the supplier went bankrupt before the completion of the project;
- the additional costs required when the organization has to reorganize so as to meet the needs of the new system. For example, one company found that their payroll costs increased substantially because the new computer system required retraining for certain staff members and the consequential reclassification of the employees to higher pay levels; and
- project proposals that often use technical jargon which confuses management in the decision-making process. As a result, important omissions in the proposals are not easily identified in the review process.

In addition to a complete review of the proposal and planning process, you should examine other facets of the systems development cycle. Certain efficiency and economy issues are often overlooked in systems development:

- the costs of making individual purchases vs. bulk buying;
- duplicate hardware and software development in similar but independent departments;
- additional costs incurred because of poor documentation. When there is staff turnover, efforts are often duplicated as new staff members have to relearn or retrace what has already been done;
- new methods of development such as "prototyping" and "data modelling" that often result in a system that is more sophisticated and more expensive than required;
- project managers tend to roll over every couple of years so that they can remain current with changing technology. Projects larger than one year, or $1 million, or 150 person-months in effort should therefore be broken up into smaller manageable projects. This improves accountability and minimizes the impact of staff turn-over.

Security

The fourth issue I would like to talk about today is a relatively new issue for my group to be involved with, and that is the issue of security.

Information is a valuable corporate resource. Since the mid-1970s, many organizations have begun to realize that information itself must be safeguarded and protected. And, although it's a resource, it cannot be managed the way we manage buildings, people or money.

Over the last few years, management has transferred some of this valuable information to micro-computers, spreadsheets, memos, notes and the like. And the problems of information management and security are compounded by the fact that this information cannot always be itemized and integrated into a master inventory. If the evolution of corporate management has been to delegate responsibility and accountability for management in a distributed fashion throughout the department, then the evolution of information management and security must follow. The information, along with the personnel, equipment, funds and the technology that produce the information must be safeguarded.

To determine whether the organization's information assets are properly secured, you should consider the following:

1. For systems that produce information used to make critical decisions, ensure that appropriate procedures exist to protect data integrity, back-up and documentation.
2. Examine and ascertain whether policies and practices exist to ensure that physical and electronic intrusion or theft is prevented. And this applies to **all** the technologies, not just the mainframes.

3. Make sure that disaster recovery plans are implemented and tested on a regular basis.

The Future

The last subject I would like to tackle today is the future and what it holds for us. Can we leverage what we've learned in the past few years as EDP auditors to improve the management of technology in the future?

First of all, we know that there's going to be an acceleration of the investment in business technologies. Companies and governments are seeking to automate routine, and then expert, administrative tasks. We're already seeing the beginnings of the next great developments:

- the near-complete robotization of the manufacture of goods;
- introduction of expert systems to automate much of what we regard as knowledgeable advice. For example, in areas of financial planning, and auditing itself; and finally,
- large-scale computer communications networks, linking customers, investors, suppliers and regulators, instantly, around the world.

Computers are becoming not only easier for managers to use, but before long they will be able to mix voice, moving images and text, using natural language to communicate and analyse data. We're also told by the experts that computer and communications systems will eventually be built, operated and rented out by three or four major worldwide suppliers. It will be too expensive, they say, for individual companies to maintain the investment in the coming generations of communications and applications technology.

What does all of that crystal ball gazing hold for us? It seems certain, for example, that organizations will reduce in size. It doesn't make economic sense to put human beings into jobs that can be done by computers.

We may also see the elimination of many of the bureaucratic and social structures designed to assemble and move information from one decision point to another. It's clear, as well, that space and time will be reduced. Tax returns may be filed continuously through computer to computer links. Tax auditing will be done in the same way, thus eliminating armies of people whose job it is to create, move, summarize and analyse current paper flows.

One looming trend is that expert and managerial jobs will be threatened no less than clerical ones. Any decision based on logical inferences from detailed data will be computerized. Expert systems will replace routine decision-making that accounts for much of what we do.

Already we're seeing expert systems designed to aid in medical diagnoses. We'll soon see sophisticated systems to manage projects, handle cash management, analyse acquisitions and mergers, and advise on compliance with laws, precedents and regulations.

This new world of computerization will mean as well, that organization structures will be much flatter. Senior managers will have access through a terminal to all the detailed records of the enterprise and they will also have powerful tools to organize and analyse this data. In this respect, many studies have shown that success will only be achieved through the leadership and commitment of the CEO.

As auditors, we will have to keep pace with this explosion of technology. Our companies and organizations will depend more and more on our ability to assess the technology and the reliance that will develop on it. One consulting group has suggested that all knowledge workers will be dependent on information technology by 1992. We must plan now if we are going to be able to cope.

In government, we'll have to study the impact of this new world on the individual and his right to both privacy of and access to information. We have a duty to ensure that the fundamental rights and freedoms are not trampled underfoot in the stampede to take advantage of the new information age.

As I said a little earlier, our focus is not whether or not it's wise to invest heavily in technology. We must try to determine whether our organizations are going about it in a way that will maximize the benefits.



John Cooper

Institute of Public Administration of Canada Annual Meeting

by Lewis Auerbach

This year the Institute of Public Administration of Canada (IPAC) held its annual meeting in Edmonton from 27 to 30 August 1989. This year IPAC had the future oriented theme "Visions 2020". The gaffes were among the best ever! A keynote speaker admitted that his appearance was actually a mistake; he thought he was being asked to speak to the Independent Petroleum Association of Canada. Ed Schreyer was introduced proudly as Ed Broadbent!

There was also substance. Indeed conference speakers tended to return to quite similar themes. Each has implications for the future program of the Office of the Auditor General.

There were five major themes:

1. **Economic and Social Changes** will reflect trends toward economic globalization. Most speakers seemed to argue this trend is inevitable. Future public administrators must respond to increasing complexity and globalization by assisting in the process of "harmonization" which must occur if Canada is to remain internationally competitive (See #4 below for the meanings of "harmonization.")

   However, to succeed, Canada must also be different. Canada's comparative advantages in global markets will remain closely tied, firstly, to our natural resources, and, secondly, to our ability to maintain the quality of our infrastructure and people.

2. **Demographic Changes** are predictable and have serious implications for public administration. The baby boom, low birth rates, and declining immigration will have serious consequences for health care systems, pensions, education, and many other facets of public administration. A larger, better educated and leisured older electorate may even have more political clout than the current elderly. Also affected, as we know well, is recruitment to the public service.

   Internationally, population growth of both the third world lower class and its affluent middle class will have an impact on us, both politically and in terms of how we view markets and potential competitors. Only the latter was discussed at the conference where it was pointed out that the affluent middle class in China and South Asia will exceed the population of the U.S. by the year 2000!

3. **Training and Development** is "in". Comparisons with the U.S. private sector show that Canadian business spends much less in training. However, specific proposals of how to spend vastly increased investments in training were not discussed. Given the generic similarity of investments in training to investments in scientific research and the subsequent Scientific Research Tax Credit (SRTC) debacle, the OAG may want to monitor this area carefully.

4. **International Comparisons** will be even more important in a global economy. The key word is "harmonization". Maureen Farrow, head of the C.D. Howe Institute; Norman Wagner, president of Alberta Natural Gas and former president of the University of Calgary; and Gordon Barefoot of Woods Gordon, all used the word to signify what they believe should be a necessary and inevitable adjustment to global patterns of trade. They did not mean we should harmonize with our Swedish competitors on social policies and with the U.S. on tax policies, but rather, the reverse. That is, we should be neither leaders nor laggards in social policy, but should ensure that international capital investment flows are not impeded. They, therefore, did not address the following dilemma: that paying for the quality of infrastructure may involve expenditures which a "harmonized" fiscal and social policy would eschew, nor did they address the potentially serious consequences for Canada's competitive position of the alternative, of reducing the deficit by allowing the infrastructure to decline in quality. However, one speaker did speak of the need to include infrastructural depreciation in calculating the deficit, since it is so important.

5. **Trust and Values** are essential, both for managing the organization, and trying to manage the changes having an impact on the organization. Business-oriented speakers were concerned with the values of Canadians: that they are not sufficiently loyal to employers, not sufficiently entrepreneurial, and not sufficiently dedicated to productivity improvements, especially in comparison with some of our international competitors.

   Others, notably former Governor General Ed Schreyer and the Chairman of Ontario Hydro, Robert Franklin, discussed the age-old dilemma voters force on politicians: everyone wants to go to heaven; but few are willing to die (i.e. make the necessary tradeoff) to get there!

   Franklin explained the rationale behind Ontario Hydro's programs for public participation and funding intervenors. Schreyer proposed that perhaps the solution was that public servants be entrusted with taking the long-term view, since politicians would never do so. In both cases, the underlying thought was that values and organizational structures should try to promote a sense of trust between politicians and public managers; and between public managers and the general public. Clearly, as Nancy Betkowski, Alberta's Minister of Health argued in her luncheon speech, bureaucrat bashing is "out". Their role is too important. I sensed a "kinder and gentler" attitude toward public servants. (Although George Bush was not mentioned, perhaps this more positive view is also a fruit of harmonization!)

Three Possible Implications for OAG Value-for-Money Audits.

There are methodological and substantive areas which may deserve further discussion:

1. Should criteria be more international? Given the impetus to global competition and accompanying pressures toward harmonization, should the OAG take more account of practices and standards of our major trading partners?

2. The political-bureaucratic interface: this key factor for the future success of public management was raised in the 1983 Chapter on Constraints to Productive Management. It was also central to Mr. Gordon Osbaldeston's recent book *Keeping Deputy Ministers Accountable*. The issue is: how does this society promote trust and reduce "bureaucracy bashing", while at the same time ensuring life-cycle costing and other longer-term value-for-money concerns? One focus raised at this conference was conflict of interest regulations, which John Langford, Dean of Public Administration at the University of Victoria, argued reflects not only a lack of political trust, but is also a serious constraint to productive and efficient management. He argued that even if well-intentioned, conflict of interest regulations constitute yet another barrier to recruiting and retaining the best and the brightest as public servants. Jack Manion, (former Secretary of the Treasury Board and now Principal of the Canadian Centre for Management Development) at the Conference to receive the Vanier Gold Medal, reinforced this, by conceding Langford's assertion, pointing out that federal conflict of interest regulations were the result of what politicians wanted.

3. Is it timely for the OAG to examine communications and public participation activities both in value-for-money audits and special examinations? One way to impart values is through communications programs. A few years ago, communications was even a separate spending envelope. Last year, DSS awarded nearly $100 million in outside advertising, film and video contracts. This year, the Privy Council Office estimates that government-wide costs for communications will be $180 million, and this does not include the expenses of some programs which are in themselves communication and public relations efforts, such as trade fairs. Had these been included, the figure would be much higher. Fortunately, communications techniques are now becoming developed enough so that cost effectiveness evaluations are perhaps possible. Given their importance and the potential for inefficient or ineffective spending, these expenditures deserve closer attention.

Economic and social changes will reflect trend toward economic globalization. Most speakers seemed to argue this trend is inevitable.

Teaching in Singapore

As an acknowledged world leader in producing and auditing financial statements, Canada was a natural choice when the Commonwealth Secretariat was looking for expertise in this area.

In a letter of request to the Office, the Commonwealth Secretariat in London, England, wrote that, "The Commonwealth Fund for Technical Co-operation has been asked by the Government of Singapore to provide an Audit Adviser and the Government has indicated that it would especially welcome Canadian candidates..."

In response to this request, Principal John Adshead and Manager Andrew Lennox spent 18 days in March-April 1989 on assignment in Singapore.

The cost of the program, salaries for John and Andrew, travel expenses and so forth were absorbed by the Commonwealth Fund for Technical Co-operation. The fund is designed to help developing countries in getting developmental assistance when they need it.

The job description from the Commonwealth Secretariat requested audit advisers with experience in auditing and reporting on government financial statements and with specialized knowledge of statistical sampling techniques for auditing.

"Andrew and I were a pretty good fit for that job description," said John Adshead. "I have experience in the planning, execution and evaluation required to report on government financial statements. Andrew has experience in the detailed instruction of how to apply extent of audit testing and dollar unit sampling."

"I teach these courses in the Office," Andrew said, "and a part of Singapore's request for assistance included giving courses in these areas."

"The reason why the Office got involved," John continued, "was because Canada is one of the few countries in the world that issues summary level audited financial statements. Canada was the only country that the Commonwealth Secretariat could turn to for auditors with expertise in this area."

He went on, "As Ken Dye said before the PAC -- 'I think we should acknowledge that the government of Canada is a leader in producing financial statements. Very few governments have public accounts as we do and fewer still have them audited, so we are a world leader.'"

"When we arrived in Singapore," Andrew said, "we met Chee Keng Soon, the Auditor-General of Singapore. We had background discussions and we went over the courses we would be teaching."

He continued, "Singapore has a six-day work week. From Monday through Saturday we taught courses in Extent of Audit Testing and Dollar Unit Sampling. Participants were particularly interested in the Office's various software packages that are used in conducting an audit. The ones we discussed included I Chart, AuditPro, IDEA and DUS (dollar unit sampling) software. Most of our time was spent on the new DUS software that is under development by the Office."

Approximately 40 members of Singapore's audit office attended the courses. The Auditor-General's Office in Malaysia also had representatives. John and Andrew



Dinner at the Auditor-General's home. From left to right: Andrew Lennox, Wee Tong Guan, John Adshead, the Auditor General of Singapore Chee Keng Soon, Mrs. Teo Chee Khiang, Teo Chee Khiang and Mrs. Chee Keng Soon.



Front row, left to right: Mrs. Chang, Andrew Lennox, John Adshead, Wee Tong Guan, and back row: some of the course participants.

were impressed with the calibre of participants. John said, "We were impressed with the volume of questioning and their high knowledge levels in all areas of work. They worked in the course rooms until nine or 10 o'clock each evening preparing questions for the next day. They wanted to make the best of the short time they had with their instructors."

"In teaching the courses, they wanted us to tailor our approach and apply our experience to Singapore's situation," Andrew said. "They wanted to discuss their current approach and go through some of the problems they encounter in the areas of extent of audit testing, dollar unit sampling and overall error evaluation."

John Adshead said, "We found many of their problems similar to ours so we were able to find solutions for some of their problems, while for others we could only discuss how we were still grappling with them in our Office."

"We spent more time on the courses than I thought we would," he added. "I thought we would spend more time on specific problems related to government auditing, but it turned out that we took a broader approach -- how one does an audit in general."

"We also got into a new area. The Auditor-General of Singapore has been asked by its government to report, on a five-year rotating basis, on the systems of each department. They were struggling with the question 'What kind of report do we give on these systems audits?' They want to give a full-fledged audit opinion on systems. We cautioned them that giving positive audit assurance on systems can be much more time consuming and difficult than only reporting significant deficiencies that came to notice during the audit," John said.

John and Andrew also enjoyed the social side of their visit to Singapore. Singapore, officially the Republic of Singapore, lies about 85 miles north of the equator. Singapore is the largest port in Southeast Asia and is one of the world's largest commercial centres. Though predominantly Chinese, Singapore has a large number of Malay and Indian minorities.

"The people of Singapore treated us marvelously, from the Auditor-General on down," Andrew said. They met three former fellows who had worked in the Office through the CCAF Fellowship Program, Fong Heng Boo (1980-81), Teo Chee Khiang (1984-85) both presently Assistant Auditors-General of Singapore, and Wee Tong Guan (1987-88). The fellows sent greetings and best wishes to their friends and former colleagues in the Office.

"They just couldn't do enough for us," John said. "They went out of their way to please us. During the second week, we had a most enjoyable dinner at the home of the Auditor-General, also attended by the fellows."

"Singapore is a beautiful city," Andrew said. "It's a clean city," John added, "with the boulevards, the trees, all the greenery and the flowers. It's an urban planner's dream."

The success of the visit was attested to in a letter to Auditor General Ken Dye, from Chee Keng Soon, Auditor-General of Singapore who wrote, "I am writing to let you know how pleased I am with your two officers, Andrew and John, who were here in the department to lecture on the audit of financial statements and dollar unit sampling. Besides being effective teachers, their attitude and responsibility were very commendable. My staff learned a lot from them and have high respect for them. My staff's only regret is that their stay was a little too short..."

Cost Recovery: Award-Winning Article and Current Developments

An OAG article was awarded the Elmer B. Staats Award by the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). The winning article was co-authored by Principal Vinod Sahgal, Director Neil Maxwell, and David Lewis, formerly an Audit Principal and now a private consultant. The article, entitled "Methodology for Auditing Cost-Recoverable Programs: Theory and Practice" appeared in the January 1988 issue of INTOSAI's quarterly publication, the International Journal of Government Auditing.

The Elmer B. Staats Award, named after the former Comptroller General of the United States in recognition of his many and sustained contributions to INTOSAI, is awarded every three years to the best full-length article appearing in the Journal during those three years.

Opinions *spoke to the authors about the article and about recent developments in the area of cost recovery.*

Opinions: What motivated you to write the article?

V. Sahgal: The idea for the article came from the 1985 audit we did of the Air Administration program of Transport Canada. We shared a strong belief that for major audits we should document the methodology that was used. I think it's essential for internal communications to share our experience, and it is important to communicate with people outside the Office who have interest in that area. It's a kind of "lessons learned" exercise for the future.

The early 1980s was the time when the Office was shifting its emphasis from systems-based auditing to program results-based auditing. It was important that audits document the methodology for program results-based auditing. We are also increasing our emphasis on efficiency within the Office. And our audit was actually an audit of how to run airports more efficiently. It was one of the first audits that examined efficiency, through program results-based auditing. So, we thought it would help if we wrote an article on it.

N. Maxwell: We originally published an OAG Discussion Paper. We presented it as part of a one-day symposium on cost recovery at the Financial Management Institute, at the CCAF annual conference as a case study, and at the Canadian Evaluation Society. We then thought of the International Journal of Government Auditing because it has an international focus; many of the findings could be applied to airport systems in other countries.

In fact, as we started to dig down into what had been written about cost recovery, it became clear that there were many other areas where it could be applied. Management of water resources is another area -- indeed, virtually any type of capital project. While the article focussed on the specific example of Transport Canada, we thought there were some general lessons.

Opinions: Would you explain the underlying rationale for cost recovery?

V. Sahgal: It is worth emphasizing that cost-recovery is not primarily an accounting question. What we are really talking about is the efficient allocation of resources. The audit issue we were working on was one of efficiency.

"Cost recovery is the use of user fees to fund an operation or service rather than relying on parliamentary appropriations."

Neil Maxwell

N. Maxwell: Cost recovery is nothing more than the use of user fees to fund an operation or service rather than relying on parliamentary appropriations. There is a tendency to see in that definition simply another source of revenue. But it is really a much more powerful mechanism than that. It's the ability to, in a sense,



Vinod Sahgal



Neil Maxwell



David Lewis

impose or create a market environment within a program. This ensures that, on the one hand, users of government services have good incentives to temper their desire or overuse of government services because they face the prospect of having to pay for them. On the other hand, government managers can rely on user fees as a market signal to recognize whether the service they are providing is something people are willing to pay for. That, in a sense, is the link to our efficiency mandate; it's efficiency in the economic sense of being the best allocation of society's resources.

V. Sahgal: As Neil pointed out, we are really talking about the reasons the government should put its money into either services or capital infrastructure, what is the optimum configuration, what is the optimum size of operation, and what kind of quality standards should be developed in providing a service. That's the level at which the audit was focussed.

Opinions: Have there been further developments in cost recovery since the time of your audit?

D. Lewis: There has been a great deal of movement. First of all from the viewpoint of central agencies, strong recognition has been given to the importance of cost recovery. Treasury Board has drafted a cost-recovery policy and set cost-recovery targets for some departments. As we noted in the audit that led to this article, it's often the absence of cost-recovery targets that diminishes departmental incentives to actually engage in some form of cost recovery -- because there's nothing to shoot for. In private industry there is an incentive to set prices in relation to costs because of the bottom line. It's a matter of survival. In government there's always the taxpayer lurking in the background able (but unwilling!) to make up the difference between costs and revenues. So targets set by central agencies can be of great value in providing the incentive needed to set prices in relation to costs.

Opinions: What are some examples?

D. Lewis: A simple example might be the cost of providing passport services. If there is no cost to get a passport you might have some rather long queues as people get theirs updated whether or not they are planning to go anywhere. Whereas if you have to spend money to cover the cost of the service that's being provided -- in terms of administrative services and the personnel there to help you -- then you are more likely to think about the decision as to whether you really need a passport. And that might save the government from having to hire an extra person, shall we say, to staff another window.

A more significant example is the case of major new airports or major additions to airports. For example, with crowding of Lester B. Pearson and the Vancouver airports, the government is under a lot of pressure to spend hundreds of millions of dollars on new facilities. But Transport Canada is looking at imposing peak period landing fees in order to send a signal to those who want to take off and land during very crowded times that they must bear their share of the cost. It's a way of saying "If you don't value landing at 5:00 p.m. enough to cover the cost, then land at 3:00 p.m. and we'll charge you less because we have unused capacity at that time of day."

"I would say that cost recovery should be examined whenever a government department is providing a service to a specialized group of customers and efficiency is key."

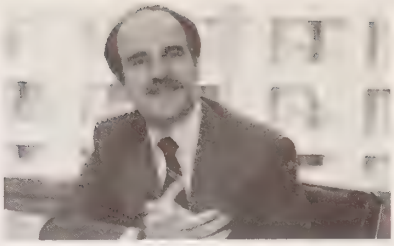
Vinod Sahgal

Opinions: What else has happened?

D. Lewis: I also see a movement in the assessment of major capital investments in the federal government. Analysts are beginning to test analytically what might happen to the demand for these services if the price were set in relation to costs. And I think this is a very favorable turn of events







because capital investment is an immense strain on federal resources. And every dollar of capital used by the public sector is not available for investment by private industry.

"I think that the mystique, and the negative connotation to cost recovery in the public's mind have been largely eroded."

David Lewis

Opinions: What are some things that an auditor should be doing in looking at cost recovery in a given area?

V. Sahgal: I would say that cost recovery should be examined whenever a government department is providing a service to a specialized group of customers and efficiency is key.

N. Maxwell: There are a number of specific issues that I think are worth talking about. The first one is something we never envisaged back in 1985 -- the possibility of over recovery. Many of these government services are monopolies. So you have all the prerequisite conditions for the possibility of over recovery -- setting fees beyond the cost of providing the program. And that is a serious authorities issue. It's really unauthorized taxation and it undercuts the very heart of a parliamentary democracy; which is that Parliament holds the government to account by the voting of supply. That is a very important issue that should be explored as we audit different programs.

A related area is that of disclosure and accountability to Parliament. It's important that disclosure to Parliament of user fees be clear to permit parliamentarians to understand the specific objectives for cost recovery in each case. Also, it is important that parliamentarians understand the separation between the costs that are rightly assumed by the government in the pursuit of broader public policy versus the set of costs that really are properly chargeable to users. It is fundamental that they be separated to ensure accountability.

V. Sahgal: Absolutely. One can look at Crown corporations; in theory Crown corporations are supposed to provide certain services to specialized groups. At the same time they are expected by their political masters to fulfil some policy objectives. But if the costs of the two are not segregated, then you are going to have a mishmash. Don't be surprised if a Crown corporation starts losing money or starts cutting its services.

Opinions: So what about across government. Do you see cost recovery used more extensively?

D. Lewis: Very much so. I think that the mystique, and the negative connotation to cost recovery in the public's mind have been largely eroded. The public has grown up; it's become more mature. It realizes that for the same good reasons that people are required to pay a price for a container of coleslaw, they should be required to pay the price for obtaining some government services as well.

However, cost recovery is not appropriate where you can't identify a distinct user group and there are many of those programs. In fact, there are more programs of that nature than not. Defence is an example -- we are all consumers of defence and for that reason there will never be a user fee for any particular defence-related service. We share in the acquisition of national defence through general taxation.

We really can't expect to make a **huge** dent in the efficiency of government or the federal deficit through the application of user fees. But we can make a **noticeable** dent over the next decade or so as a result of cost recovery for federal services. Cost recovery is one of the techniques available to become more efficient, to become financially more responsible and to keep the house in order.

IDI's Mandate Renewed for Another Three Years

At the general plenary session of its XIIIth Triennial Congress in Berlin, last June, the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) approved a resolution to continue the INTOSAI Development Initiative (IDI) for another three years.

IDI was established three years ago at the Second General Plenary of INTOSAI XII in Sydney, Australia. Since its conception, IDI has successfully fulfilled its mandate of providing training activities and information exchange.

IDI will continue to implement its present philosophy and approach to the development and delivery of its programs. The Secretariat of IDI will remain attached to the Office of the Auditor General of Canada.

The approval of this resolution was the culmination of three years of intense activities to:

- establish IDI;
- identify regional needs;
- develop a philosophy and an approach to the development and delivery of its information exchange and training programs in consultation and co-operation with user SAIs and INTOSAI regional secretariats; and
- start implementing these programs through, among other activities, the publication of an International Directory of Information for Audit Training and the sponsorship of some 16 seminars (for 341 participants from 101 different SAIs) and workshops.

The following excerpts, from interventions by delegates at the conference, illustrate the type and degree of support that IDI programs have generated:

> "Since INTOSAI XII in Sydney, I have witnessed how IDI has fulfilled its mandate through information exchange and training activities."
>
> "During the congress I have noticed that IDI members from all over the world are very impressed with the quality and results of the work done by IDI."
>
> "IDI has undertaken a tremendous responsibility in upgrading the skills and knowledge of SAIs, strengthening links between the various INTOSAI regional organizations ... and I think that IDI's philosophy, approach, and work plan deserve our full support ..."
>
> "... as a developed country I would say IDI, as a co-ordinator of training courses and information, has been relevant to some of the training needs of my own office."

During the Congress in Berlin, IDI representatives held a number of meetings with prospective donors (the United Nations and the African Development Bank), which are expected to yield positive results in the near future. Time was also spent discussing training plans for the next three years with regional secretariats. As a result, for example, the following activities are expected to take place before the end of December 1989:

- in Nairobi, KENYA, a two-week "Computer Auditing Workshop" for the anglophone SAIs of AFROSAI;

IDI has successfully fulfilled its mandate of providing training activities and information exchange.

- in Dakar, SENEGAL, a two-week workshop on "Contrôle Juridictionnel et de gestion" for the francophone SAIs of AFROSAI, in collaboration with the SAIs of France, the Ivory Coast and Tunisia;
- in Tripoli, LIBYA, a one-week seminar on "the Performance Audit of Educational Institutions" for SAIs of the ARABOSAI region, in collaboration with the SAI of Egypt;
- in Manila, PHILIPPINES, a one-week seminar on the "Audit of the Public Debt" for the SAIs of the ASOSAI region, in collaboration with

the SAIs of Malaysia and Canada;

- in Harare, ZIMBABWE, a two-week workshop on "Audit Testing" for the SAIs of the Southern African Development Coordination Conference (SADCC) region, in collaboration with the Commonwealth Training Initiative (CTI) and the SAI of the United Kingdom; and



Participants working on a small group assignment at the "Training Managers Workshop" in Arusha, Tanzania.

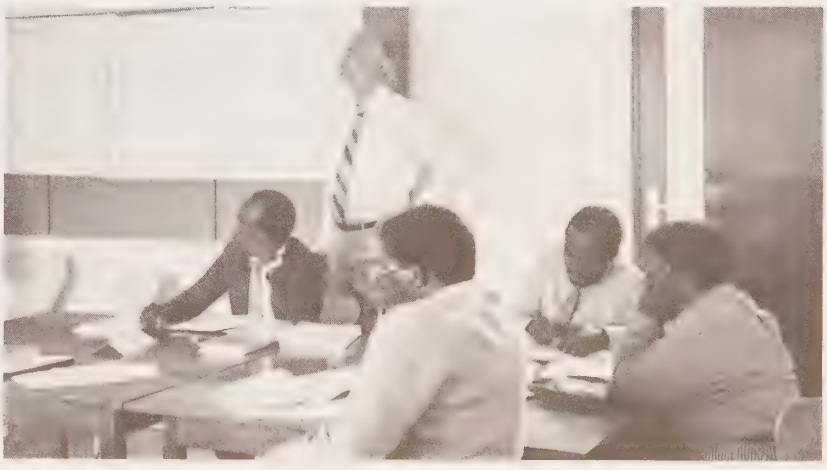
"During the congress I have noticed that IDI members from all over the world are very impressed with the quality and results of the work done by IDI."



Former OAG Fellow Desideri Mchomvu instructing at the Workshop.

- in Budapest, HUNGARY, a two-week seminar on "State Control of Agricultural Enterprises" for selected SAIs of the INTOSAI regional groups, in collaboration with the SAIs of Hungary, Spain and Sweden.

Finally, plans for 1990 and 1991 call for the development of a number of basic IDI courses (such as Audit Testing, Audit Planning and Supervision, and Computer Audit) and the sponsorship of some 16 seminars or workshops, in collaboration with a number of SAIs. They also include the annual updating of the IDI International Directory and the addition of new sections on audit methodology and audit technologies.



Instructor and Workshop attendees observe a participant's presentation.

The Central Agencies Team

Central Agencies comprise a group of organizations diverse in their size, purpose and organization. The Central Agencies audit team, under the overall direction of Bonnie Miller, newly appointed as Assistant Auditor General, is responsible for auditing this varied group.

The Central Agencies organizations are Finance, which includes the Department of Finance, the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC), the Office of the Superintendent of Financial Institutions and the Office of Privatization and Regulatory Affairs; Treasury Board, which includes the Office of the Comptroller General; Privy Council Office group, which includes a number of smaller entities such as the Economic Council, Elections Canada and the Public Service Staff Relations Board; and Parliament, which includes the Senate and the House of Commons.

In addition to Bonnie Miller, the team has two Principals, Beant Barewal and Dennis Paproski. The current Assistant Auditor General, Doug Deeks, plays an active role in the team's work. Deputy Auditor General Larry Meyers attends all advisory committee meetings and keeps abreast of the team's work.

There has been a gradual shift into value-for-money work in central agencies. Two chapters in the 1988 Report were devoted to Finance: one on the management of the borrowing program and the other on managing the income tax information burden.

This year the team has been working on four audits and one special examination. These are: the CDIC special examination, the audits of Finance's tax collection agreements and Canada's foreign borrowing, Treasury Board's Incentive Award Program, and Elections Canada. As well, the team submitted a number of audit note proposals, two of which were accepted and are included as Audit Notes in the 1989 Report.

The following sections describe some of the work currently undertaken by the team.

CDIC Special Examination

The team completed the report on the CDIC special examination, which Ken Dye presented to the Corporation's Board of Directors in May.

Principal Beant Barewal explained that although CDIC is a small organization -- with a staff of some 50 people -- it is an important organization within the financial institutions industry. CDIC provides insurance against loss of deposits up to $60,000 in Canadian financial institutions. One of CDIC's objectives is to be instrumental in the promotion of standards of sound business and financial practices for member institutions.

CDIC's mandate was significantly expanded in 1987. The organization is therefore in an evolutionary period as it sets up a new policy framework to achieve its objectives.

The Corporation has strong representation on its Board of Directors, which includes the Deputy Minister of Finance, the Superintendent of Financial Institutions, the Governor of the Bank of Canada and several well known members from the private sector. Beant said, "The team met with the Corporation's management regularly during the eight-month special examination process, so that there would be no surprises at the final reporting stage. Although several sensitive issues were brought to light, the team received excellent co-operation from management and good relations continued throughout the examination."

The team has been an Office leader in contracting out attest audit work.

Tax Collection Agreements

Under the direction of Principal Beant Barewal, the team has recently completed work on the audit of tax collection agreements. The results of the audit appear in the 1989 Report. This is the first in a series of audits of federal-provincial fiscal arrangements, which will include audits of equalization payments and other transfer payments.

Tax collection agreements were chosen for the first audit because of the money involved: some $20 billion in taxes is collected by the federal government on behalf of the provinces and remitted to them.

Under the agreements, the federal government collects individual income taxes for all provinces and territories except Quebec and corporate income taxes for all provinces and territories except Quebec, Ontario and Alberta. It sounds simple, but in fact the process is complex, involving various forecasts, estimates, formulas and tax rates which vary from one province to another. Each province has a separate agreement with the federal government. The major audit issues concern the estimation of payments to the provinces and accountability of the government to Parliament.

Management of Canada's Foreign Borrowing

Last year Principal Dennis Paproski reported on the management of the borrowing program at the Department of Finance. This year his team audited the management of Canada's foreign borrowing, and, more importantly, of Canada's foreign exchange reserves and their offsetting liabilities. The results of the audit are presented in the 1989 Report. The audit involved examining the major factors that affect exchange rate operations as well as considering the implications to taxpayers and the rest of the financial requirements of the federal government.

Dennis identified some of the major issues, "The first thing that comes to light is that Canadians generally have a perception that it's a good thing to have a lot of foreign exchange reserves -- that somehow we have earned them and can use them to defend any attack on the Canadian dollar. The fact is that we do not earn the reserves, we buy them. We buy them with debt. This debt may be denominated in Canadian dollars; that's what we use to buy foreign currencies, as we have been doing lately. Or this debt may be denominated in foreign currencies when we borrow to pump up our exchange reserves, as we did when the Canadian dollar was weaker."



Participants at a team meeting.

The principal issue is that the government does not make as much money through investing in its foreign reserve assets as it spends to service its liabilities. Therefore, there is a net cost to holding foreign exchange reserves. The audit examined whether the government is managing both the asset side of foreign exchange reserves and the offsetting liability side in such a way that the net cost of having exchange reserves is minimized. It examined possible alternative steps to holding high levels of reserves, such as having standby credit arrangements that are a substitute for reserves and which, if arranged with other central monetary authorities may cost nothing until they are activated. The issue was one of portfolio management, minimizing the net costs of the foreign exchange program to the taxpayer through prudent management and reasonable risk-taking.

Another issue was that of information to Parliament and understanding by MPs. Dennis said "We concluded in the audit that the systems and processes in the program should be clearly explained to parliamentarians and understood by them." Parliament should judge whether the Department of Finance is managing the portfolio effectively. Few expenditure programs receive as little scrutiny, dollar for dollar, as the management of foreign reserves and their offsetting liabilities. The net annual cost is well over $400 million, not counting perhaps another $700 to $900 million in opportunity costs of holding gold -- an asset which earns virtually no income. In addition, Canada has incurred very large valuation costs in recent years. Parliament and the people of

Canada should be aware of this costly operation and not just of the record high levels of foreign exchange reserves.

Incentive Award Plan

The Incentive Award Plan of the federal government encompasses the suggestion award plan as well as other awards given to public servants such as long-service awards, outstanding achievement awards and merit awards.

Within the Incentive Award Plan, the audit examined the suggestion and merit award plans in terms of the policy and recognition given to public servants. There has recently been a decline in the number of suggestions made by government employees to improve productivity in government operations. Theoretically the more suggestions that are submitted the greater the potential benefit to the government, because suggestion awards can contribute to improvements in government operations. There are suggestions which bring tangible benefits to the government such as the adoption of a new machinery maintenance program which saves $50,000 a year. There are other situations where the benefits are intangible, such as safety improvement in a work area: an award might be given to acknowledge the suggestion but the savings are not quantifiable.

Director Nestor Gayowsky said, "Suggestion award plans are set up for a number of reasons, for example, management may think it is a good idea. Another reason is that some see it as an employee benefit or as a method of increasing employee involvement. Yet another reason is that it provides dollar savings, and often significant ones. So there are a number of currents that run through this and we tried to understand them and see how the plans are working in the federal public service. The audit was limited in that we looked at six departments, selecting them in terms of numbers of suggestions involved, some with the highest activity and others the lowest."



The Central Agencies team attends a day-long Group 6 meeting.

Elections Canada

The audit of Elections Canada was particularly interesting and challenging. It was the first value-for-money audit of Elections Canada. Director Nestor Gayowsky describes the organization this way, "Elections Canada is a rare government organization that operates intermittently -- every four or five years. It is most unusual, but there are some striking analogies to, say, the military, who are always preparing for the next war. Elections Canada knows roughly when it is going to have its next war. In that sense, it is more predictable and their materiel supplies for elections, such as paper, can be ordered in advance, and training and other preparations handled well ahead of time."

The audit examined the way Elections Canada discharges its responsibilities under the Canada Elections Act which is 285 pages long and full of detailed procedures. Nestor Gayowsky used Ful/Text to assist in understanding the Elections Act and its requirements for electoral administration. Ful/Text found the necessary references to, for example, returning officers, polling clerks and ballot boxes, as he quickly built up files on each.

Audit Expertise

For all the Central Agencies team's audits, interdisciplinary teams are used which include both internal staff and contract personnel. In addition, the expertise provided by Advisory Committees was highlighted by those heading up the audits as a key factor in understanding the audit issues and in producing a quality audit.

The team has also made extensive use of computer techniques.

Bonnie Miller said, "I think savings in terms of value-for-money work in using computers is downstream. There has been a learning curve in using the techniques for VFM audits, but I think that for future audits, once there is a discipline in place, there could be savings of several hundred, up to a thousand hours on larger audits -- similar to the savings there have been in attest audits. We've cut back by 25 percent or more on our attest audits this year, partly because of computer use, but also because of other changes. We raised materiality limits. We've cut back on planning hours where possible. We went through an exercise with the EDP group to look at how we use computer techniques, whether or not we are using them effectively, and whether there were other areas where we could use them. We specifically looked at how we were doing all the Finance audits. After having gone through this exercise, we figure we can save at least 400 hours on the Finance attest audits alone."

The team has also been an Office leader in contracting out attest audit work. Bonnie explained that the team had contracted out two audits: the Economic Council of Canada; and the Privy Council Office (which comprises a number of organizations -- the PCO Secretariat, the Chief Electoral Officer, the Public Service Staff Relations Board, the Office of the Governor General and the Canadian Intergovernmental Conference Secretariat). The Methodology Development Committee is currently developing an Office position on contracting out audits and Bonnie has been instrumental in providing input.

Members of the team have been active in preparing speeches for presentations by the senior officers of the Office. For example, Ken Dye spoke last September on the audit of the management of the public debt at a conference in Cambridge, England, sponsored by the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy; this speech was published later in **Opinions**. As well, he recently addressed the National Accountants in Government Convention in Melbourne, Australia, on the subject of Auditing Privatization - Process not Policy.

Team members have also responded to invitations to speak on their work to professional gatherings. Dennis Paproski, assisted by Tom Allen, has prepared and presented a review on economic performance and economic outlook to the Executive Committee, the Principals' group and several team gatherings.

Dennis Paproski made a presentation on auditing public debt to the annual meeting of Canada's Legislative Auditors in Halifax in July 1988. Over the next few months, Dennis will be working with Doug Deeks to develop a technical program on the audit of public debt for a workshop sponsored by the INTOSAI Development Initiative; they will also serve as resource officers for the workshop which will be held in Manila in early December.

Coming Next in
Opinions

The 1989 Report

- An Interview with the Auditor General
- How the Media Reacted
- International Symposium on Defence Auditing

Our Mistake ...

In the Summer issue of **Opinions**, new Audit Principal Claude David was incorrectly identified as a PX-1. He joined the Office at the PX-2 level.

posséder les techniques informatiques de VOR, et je pense que pour les vérifications à venir, une fois une certaine discipline acquise, il sera possible d'économiser plusieurs centaines, jusqu'à mille heures sur les grandes vérifications, économies similaires à celles réalisées sur les vérifications d'attestation. Nous avons réduit d'au moins 25 p. 100 le nombre d'heures consacrées aux vérifications d'attestation cette année, grâce à l'utilisation d'ordinateurs, mais aussi à d'autres changements apportés. Nous avons haussé les seuils de tolérance. Nous avons réduit, lorsque cela était faisable, le nombre d'heures consacrées à la planification. En collaboration avec la Direction des services

L'équipe s'est aussi beaucoup servie d'ordinateurs...On a mis du temps à posséder les techniques informatiques de VOR, et je pense que pour les vérifications à venir, une fois une certaine discipline acquise, il sera possible d'économiser plusieurs centaines, jusqu'à mille heures sur les grandes vérifications.

informatiques, nous avons examiné l'utilisation que nous faisons des ordinateurs pour voir si nous nous en servons efficacement et si nous pourrions nous en servir dans d'autres domaines. Plus particulièrement, nous avons examiné la façon dont nous faisions les vérifications du ministère des Finances. Nous avons déterminé que nous pouvions réduire d'au moins 400 le nombre d'heures consacrées aux vérifications d'attestation du ministère des Finances.»

Cette équipe a été la première à donner à contrat des vérifications d'attestation. Bonnie explique que son équipe a confié à des contractuels la vérification du Conseil économique du Canada et celle du Bureau du Conseil privé, qui comprend divers organismes dont : le Secrétariat du BCP proprement dit, le Directeur général des élections, la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, le Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, ainsi que le Bureau du gouverneur général. Le Comité d'élaboration des méthodes rédige actuellement la position du Bureau relativement à l'impartition des vérifications, et Bonnie y a apporté sa contribution.

Les membres de l'équipe ont participé activement à la préparation de discours prononcés par des représentants du Bureau. Ainsi, en 1988, Ken Dye a commenté la vérification de la gestion de la dette publique lors d'une conférence tenue à Cambridge, en Angleterre, sous les auspices du Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. Son discours a par la suite été publié dans **Opinions**. De même, il a également présenté une allocution intitulée : *La vérification des privatisations. Le processus et non la politique*, lors de la Convention des comptables publics tenue à Melbourne, en Australie.

Les gens de l'équipe ont également été invités à donner des exposés sur leur travail à l'occasion de colloques. Dennis Paproski, secondé par Tom Allen, a présenté un bilan de la performance et des perspectives économiques au Conseil de direction, au groupe des directeurs principaux ainsi qu'à diverses équipes. Dennis a aussi présenté une allocution sur la vérification de la dette publique lors de la Conférence des vérificateurs législatifs, qui s'est déroulée à Halifax en juillet 1988. Au cours des prochains mois, en collaboration avec Doug Deeks, Dennis travaillera à l'élaboration d'un programme technique sur la vérification de la dette publique en vue d'un atelier parrainé par l'Initiative de développement de l'INTOSAI; ils agiront comme personnes ressources à l'atelier qui se tiendra à Manille au début de décembre.

Dans le prochain
Opinions
Le Rapport de 1989

- Une entrevue avec le vérificateur général
- L'accueil des médias
- Symposium international sur la vérification dans le domaine de la défense

Erratum

Dans le numéro d'**Opinions** publié cet été, on a incorrectement signalé que le nouveau directeur principal Claude David s'était joint au BVG au niveau PX-1. Dès son entrée au Bureau, Claude David était PX-2.

niveaux records des réserves de devises étrangères.

Le Régime des primes d'encouragement

Le Régime des primes d'encouragement du gouvernement fédéral comprend le programme des primes à l'initiative, ainsi que d'autres rétributions accordées à des fonctionnaires, notamment les primes de long service, les prix pour services insignes et les primes au mérite.

La vérification a porté sur le Programme des primes à l'initiative, notamment sur la politique cadre ainsi que sur le crédit accordé aux fonctionnaires. On constate depuis quelque temps une diminution du nombre de suggestions faites par les fonctionnaires en vue d'améliorer la productivité des activités gouvernementales. En principe, plus les suggestions sont nombreuses, plus le gouvernement peut en tirer des avantages, car elles peuvent contribuer à améliorer ses opérations. Certains sont bien tangibles, par exemple, une économie de 50 000 $ par année grâce à l'adoption d'un nouveau programme d'entretien des machines. D'autres sont moins concrets. C'est le cas, par exemple, entre autres, de l'amélioration de la sécurité au travail. Une prime peut alors être remise en reconnaissance de la suggestion, mais on ne peut évaluer les économies qu'elle permettra de réaliser.

Le directeur Nestor Gayowsky commente : «Plusieurs raisons expliquent que l'on ait mis sur pied un régime de primes à l'initiative. D'une part, les gestionnaires trouvent que c'est une bonne idée. D'autre part, certains y voient un avantage pour l'employé, ou un moyen de susciter chez lui une participation plus grande. De plus, ce régime permet de réaliser des économies en argent, souvent importantes. Il y a donc plusieurs courants que nous avons essayé de comprendre pour voir comment ce régime était mis en oeuvre dans la fonction publique fédérale.» La vérification était restreinte, car nous avons relevé le nombre de suggestions dans six ministères seulement, dont certains en comptaient beaucoup et d'autres très peu.»



L'équipe des organismes centraux prend part à une réunion d'une journée regroupant la Direction 6.

Élections Canada

La première vérification de l'optimisation des ressources d'Élections Canada a été particulièrement intéressante et riche de défis. Le directeur Nestor Gayowsky décrit cet organisme ainsi : «Élections Canada est l'un des rares organismes gouvernementaux dont l'activité est sporadique. Elle reprend tous les quatre ou cinq ans. Cette situation est très rare. Mais il y a des ressemblances frappantes avec celle des militaires, qui se préparent constamment à une guerre potentielle. Élections Canada sait *grosso modo* quand la «prochaine guerre» sera déclenchée. En ce sens, il lui est plus facile de voir venir les élections et de se procurer d'avance le matériel nécessaire, comme les fournitures (papier etc.) ainsi que d'assurer la formation et les autres préparatifs bien à l'avance.»

La vérification a porté sur la façon dont Élections Canada s'acquitte de ses responsabilités en vertu de la *Loi électorale du Canada.* Dans sa codification administrative, cette loi compte 285 pages ainsi qu'un grand nombre de règles détaillées d'ordre procédural. Nestor Gayowsky a utilisé le logiciel Ful/Text pour l'étudier, ainsi que les principaux règlements régissant l'administration des élections. Le logiciel lui a permis de trouver toutes les mentions se rapportant à des sujets précis, notamment les urnes, les directeurs et les greffiers de scrutin, et de constituer rapidement un dossier sur chacun.

Compétences utilisées

Pour toutes les vérifications des organismes centraux, on fait appel à des équipes multidisciplinaires composées d'employés du BVG et de personnes à contrat. De plus, les vérificateurs ont mentionné le rôle décisif des comités consultatifs qui ont éclairé les questions en jeu, ce qui a mené à une vérification de haute qualité.

L'équipe s'est aussi beaucoup servie d'ordinateurs. La directrice principale, Bonnie Miller, déclare : «Je crois que l'usage de l'ordinateur pour les VOR permettra de réaliser des économies. On a mis du temps à

des paiements de péréquation et d'autres paiements de transfert.

On a décidé de vérifier d'abord les accords de perception fiscale en raison des sommes qu'ils mettent en jeu. En effet, le gouvernement fédéral perçoit quelque 20 milliards de dollars en impôts au nom des provinces, argent qu'il leur remet . En vertu de ces accords, le gouvernement fédéral perçoit l'impôt sur le revenu des particuliers dans toutes les provinces et les territoires à l'exception du Québec, ainsi que l'impôt sur le revenu des sociétés dans toutes les provinces, sauf au Québec, en Ontario et en Alberta. Ce procédé, simple en apparence, est en réalité complexe puisqu'il repose sur des prévisions, estimations, formules et taux d'imposition qui varient d'une province à l'autre. Chaque province a conclu un accord distinct avec le gouvernement fédéral. Les principaux points de la vérification concernent l'évaluation des paiements de transfert versés aux provinces et l'obligation qu'a le gouvernement de rendre compte au Parlement.

Gestion des emprunts du Canada à l'étranger

L'année dernière, Dennis Paproski, directeur principal, a présenté un chapitre sur le programme d'emprunt du ministère des Finances. Cette année, son équipe a vérifié la gestion des emprunts du Canada à l'étranger et, plus important encore, des réserves de devises étrangères et des éléments de passif correspondants. Les résultats de cette vérification sont donnés dans le Rapport de 1989. Lors de la vérification, l'équipe a examiné les principaux facteurs qui touchent les opérations de change ainsi que leurs répercussions pour les contribuables et les autres besoins financiers du gouvernement fédéral.

Dennis explique certaines des principales questions : «La première chose que l'on constate, c'est que les Canadiens pensent en général qu'il est bon d'avoir de fortes réserves de devises étrangères, qu'elles ont été en quelque sorte *gagnées* et que nous pouvons les utiliser, en cas de besoin, pour soutenir le dollar canadien. Dans la réalité, nous ne *gagnons* pas ces réserves. Nous les achetons, et pour ce faire, nous contractons des emprunts. Cette dette peut être libellée en dollars canadiens. Nous achetons des devises étrangères avec des dollars canadiens; nous l'avons fait récemment. Cette dette peut aussi être en devises étrangères lorsque nous contractons des emprunts pour renflouer nos réserves de devises étrangères, comme nous l'avons déjà fait lorsque notre dollar battait de l'aile.»

Un problème crucial se pose. Le gouvernement ne tire pas autant d'argent de ses placements en devises étrangères qu'il n'en dépense pour le service des dettes correspondantes. Par conséquent, le maintien des réserves de devises étrangères s'établit au coût net. Il s'agissait donc de savoir, au cours de notre vérification, si le gouvernement gérait l'actif et le passif des réserves de devises étrangères de façon à réduire le plus possible le coût net du maintien de ces réserves. On a aussi examiné des solutions qui permettraient de se passer de grandes réserves, par exemple les accords de crédit de soutien qui, s'ils sont conclus avec des autorités monétaires centrales, peuvent ne rien coûter tant qu'ils ne sont pas utilisés. Il était question de gestion du portefeuille, de minimiser le coût net du programme de devises étrangères pour les contribuables grâce à une gestion prudente.

Une autre question concernait l'information présentée au Parlement et sa clarté pour les députés. «Nous avons conclu dans cette vérification que les systèmes et procédés inhérents au programme devaient être expliqués clairement aux parlementaires de manière qu'ils les comprennent facilement», a poursuivi Dennis. Le Parlement devrait juger de l'efficacité avec laquelle le ministère des Finances gère le portefeuille. Peu de programmes de dépenses sont aussi peu examinés, toutes proportions gardées, que la gestion des réserves de devises étrangères et les éléments de passif correspondants. Le coût annuel net dépasse largement les 400 millions de dollars, sans compter peut-être un coût d'opportunité de 700 à 900 millions de dollars pour le maintien d'une réserve d'or, un élément d'actif qui ne produit pratiquement aucun revenu. En outre, le Canada a assumé des coûts de réévaluation considérables ces dernières années. Le Parlement et les contribuables du Canada devraient être au courant de cette opération coûteuse et non seulement des



L'équipe chargée de la vérification des organismes centraux.

L'équipe chargée de la vérification des organismes centraux

Les organismes centraux sont constitués d'un groupe d'organismes dont la taille, l'objet et la structure diffèrent. L'équipe de vérification des organismes centraux, sous la direction de Bonnie Miller, qui vient d'être nommée vérificatrice générale adjointe, est chargée de vérifier ces organismes.

Les organismes centraux sont le ministère des Finances, qui comprend la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC), le Bureau du surintendant des institutions financières Canada et le Bureau de privatisation et des affaires réglementaires; le Conseil du Trésor, qui comprend le Bureau du contrôleur général; le Bureau du conseil privé, qui comprend un certain nombre de petits organismes, notamment le Conseil économique, Élections Canada et la Commission des relations de travail dans la Fonction publique et enfin, le Parlement, c'est-à-dire le Sénat et la Chambre des communes.

Bonnie Miller, VGA, et deux directeurs principaux, Beant Barewal et Dennis Paproski, oeuvrent au sein de l'équipe. Doug Deeks, le vérificateur général adjoint sortant, participe activement aux travaux de l'équipe. Larry Meyers, sous-vérificateur général, assiste à toutes les réunions des comités consultatifs et suit les progrès des travaux de l'équipe.

Les vérifications de l'optimisation des ressources ont été introduites graduellement dans les organismes centraux. Le Rapport de 1988 consacre deux chapitres au ministère des Finances : l'un sur la gestion du programme d'emprunt et l'autre sur la gestion du fardeau de l'information fiscale.

Cette année, l'équipe a travaillé à quatre vérifications intégrées et un examen spécial, nommément l'examen spécial de la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC), la vérification des accords de perception fiscale conclus par le ministère des Finances et des emprunts du Canada à l'étranger, le Régime des primes d'encouragement du Conseil du Trésor et Élections Canada. Aussi, l'équipe a-t-elle proposé des ébauches de notes de vérification, dont deux ont été acceptées et incluses dans le Rapport de 1989.

Les sections suivantes décrivent certains des travaux que mène actuellement l'équipe.

Examen spécial de la SADC

L'équipe a terminé le rapport sur l'examen spécial de la SADC et en mai dernier, Ken Dye l'a présenté au conseil d'administration de cette société.

Le directeur principal Beant Barewal a expliqué que la SADC, bien qu'étant une petite organisation, dotée de quelque 50 employés, occupe une place très importante au sein des institutions financières. Par son intermédiaire, le gouvernement fournit une assurance contre les pertes de dépôts allant jusqu'à 60 000 $, placés dans les institutions financières canadiennes. L'un des buts de la SADC est de promouvoir activement des normes de gestion et de pratiques financières saines pour les institutions membres.

Le mandat de la SADC a été substantiellement élargi depuis que des modifications importantes ont été apportées à ses statuts en 1987. Cet organisme est donc dans une période d'évolution, puisqu'il doit établir le nouveau cadre de sa politique pour atteindre ses nouveaux objectifs.

Son conseil d'administration jouit d'une forte représentation. Il est composé du sous-ministre des Finances, du surintendant des institutions financières, du gouverneur de la Banque du Canada et de plusieurs autres représentants bien connus du secteur privé. «L'équipe, de dire Beant, a tenu des rencontres régulières avec la direction de la Société au cours de l'examen spécial, qui a duré huit mois, afin d'éviter toute surprise au stade final de la préparation du rapport. Même si elle a soulevé plusieurs questions épineuses, l'équipe a joui d'une excellente collaboration de la part de la direction, et les rapports sont demeurés bons jusqu'à la fin de l'examen.»

Cette équipe a été la première à donner à contrat des vérifications d'attestation

Accords de perception fiscale

Sous la direction de Beant Barewal, l'équipe vient de mener à bien des travaux de vérification des accords de perception fiscale. Le Rapport de 1989 renferme les résultats de cette vérification. Il s'agit de la première d'une série de vérifications des accords fiscaux fédéraux-provinciaux, qui comprendront aussi la vérification

les ISC de la Conférence pour la coordination du développement des États sud-africains - (SADCC), en collaboration avec la CTI (Commonwealth Training Initiative) et l'ISC du Royaume-Uni;

- à Budapest, en HONGRIE, un séminaire de deux semaines sur «le Contrôle de l'État sur les entreprises agricoles», pour certaines ISC des groupes régionaux de l'INTOSAI, en collaboration avec les ISC de la Hongrie, de l'Espagne et de la Suède.

«Au cours du congrès, j'ai remarqué que les membres de l'IDI du monde entier sont très impressionnés par la qualité et les résultats du travail effectué par l'IDI.»

Enfin, les plans pour 1990 et 1991 prévoient l'élaboration d'un certain nombre de cours de base de l'IDI (par exemple, la vérification par sondage, la planification et la supervision de la vérification et la vérification dans un cadre informatique) ainsi que l'organisation de quelque 16 séminaires ou ateliers, en collaboration avec un certain nombre d'ISC. Les plans comprennent également la mise à jour annuelle du Répertoire international de l'IDI et l'ajout de nouvelles sections sur les méthodes et les techniques de vérification.



Des participants font des travaux lors de l'atelier pour les gestionnaires de la formation, tenu à Arusha, en Tanzanie.



Desideri Mchomvu, ancien boursier du BVG, donne un cours lors de l'atelier.



L'instructeur et les participants assistent à un exposé.

Renouvellement du mandat de l'IDI pour trois ans

Au cours de l'assemblée plénière générale du XIIIe Congrès triennal, tenu à Berlin, en juin dernier, l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) a approuvé la résolution de poursuivre l'Initiative de développement de l'INTOSAI (l'IDI) pendant trois autres années.

L'IDI a été créée il y a trois ans au cours de la Seconde assemblée plénière générale du XIIe Congrès de l'INTOSAI, à Sydney, en Australie. Depuis, l'IDI a rempli avec succès son mandat, c'est-à-dire offrir des activités de formation et constituer un centre d'échange d'information.

L'IDI continuera de mettre en oeuvre la philosophie et l'approche qu'elle applique actuellement à l'élaboration et à la mise en oeuvre de ses programmes. Le Secrétariat de l'IDI continuera d'être assuré par le Bureau du vérificateur général du Canada.

L'approbation de cette résolution représente le couronnement de trois années d'activités soutenues dans le but :

- de créer l'IDI;
- de recenser les besoins des régions;
- d'élaborer une philosophie et une approche pour l'élaboration et la mise en oeuvre des échanges d'information et des programmes de formation, en consultation et en collaboration avec les institutions supérieures de contrôle (ISC) clientes et les secrétariats régionaux de l'INTOSAI;
- d'entreprendre la mise en oeuvre de ces programmes, par le biais d'autres activités, notamment la publication d'un Répertoire international de données sur la formation des vérificateurs et l'organisation de quelque 16 séminaires et ateliers (pour 341 participants de 101 ISC différentes).

Voici quelques extraits des interventions des délégués au Congrès qui illustrent l'appui que les programmes de l'IDI ont suscité :

«Depuis le XIIe Congrès de l'INTOSAI, à Sydney, j'ai pu constater comment l'IDI a rempli son mandat au moyen d'échange d'information et d'activités de formation.»

«Au cours du congrès, j'ai remarqué que les membres de l'IDI du monde entier sont très impressionnés par la qualité et les résultats du travail effectué par l'IDI.»

«L'IDI s'est chargée d'une lourde responsabilité en perfectionnant les compétences et les connaissances des ISC, en renforçant les liens entre les diverses organisations de l'INTOSAI ..., et je crois que la philosophie de l'IDI, son approche et son plan de travail méritent tout notre appui ...»

«... en tant que délégué d'un pays industrialisé, je dirais que l'IDI, dans son rôle de coordinateur des cours de formation et de l'information dans ce domaine, s'est avérée utile pour répondre à certains besoins de formation de mon propre Bureau.»

Au cours du Congrès de Berlin, les représentants de l'IDI ont tenu de nombreuses réunions avec les donateurs éventuels (les Nations Unies et la Banque africaine de développement), réunions dont on espère des résultats positifs dans un proche avenir. Ils ont également pris le temps d'examiner les programmes de formation des trois prochaines années avec les représentants des secrétariats régionaux. À la suite de ces discussions, on s'attend, par exemple, à ce que les activités suivantes se déroulent avant la fin de décembre 1989 :

- à Nairobi, au KENYA, un atelier de deux semaines intitulé : «Computer Auditing Workshop», pour les ISC anglophones de l'AFROSAI.
- à Dakar, au SÉNÉGAL, un atelier de deux semaines sur le «Contrôle juridictionnel et de gestion», pour les ISC francophones de l'AFROSAI, en collaboration avec les ISC de la France, de la Côte d'Ivoire et de la Tunisie.

L'IDI a rempli avec succès son mandat, c'est-à-dire offrir des activités de formation et constituer un centre d'échange d'information.

- à Tripoli, en LIBYE, un séminaire d'une semaine sur «la Vérification du rendement des établissements d'enseignement», pour les ISC de l'ARABOSAI, en collaboration avec l'ISC de l'Égypte.
- à Manille, aux PHILIPPINES, un séminaire d'une semaine sur la «Vérification de la dette publique», pour les ISC de l'ASOSAI, en collaboration avec les ISC de la Malaysia et du Canada.
- à Harare, au ZIMBABWE, un atelier de deux semaines sur «la Vérification par sondage» pour







Opinions : Que devrait faire un vérificateur lorsqu'il examine le recouvrement des coûts dans un certain domaine?

Vinod Sahgal : Je dirais que l'on devrait examiner la question du recouvrement des coûts toutes les fois qu'un ministère fournit un service à un groupe spécialisé et que l'efficience est un élément clé.

«Je crois que le côté ésotérique, la connotation négative du recouvrement des coûts dans l'esprit du public ont été largement érodés. Le public a évolué, a mûri. Les gens comprennent que, pour les mêmes raisons qui les obligent à payer leur contenant de salade de chou, il est normal qu'ils payent également les services gouvernementaux.»

David Lewis

Neil Maxwell : Il y a certaines questions plus précises qu'il vaudrait la peine d'aborder. La première se rapporte à une question que nous n'avions pas envisagée en 1985 : la possibilité d'un recouvrement excessif. Bon nombre de ces entités gouvernementales ont le monopole des services qu'elles offrent. Vous avez donc toutes les conditions pour engendrer un recouvrement excessif, c'est-à-dire l'établissement de prix qui permettent de recouvrer plus que le coût de la prestation du programme. Il y a là un sérieux problème d'autorisations. D'une certaine façon, il s'agit d'une taxe non autorisée, sapant la démocratie parlementaire qui veut que le Parlement demande des comptes au gouvernement en autorisant par vote les crédits. Cette question est très importante et devrait être examinée au cours de la vérification des divers programmes.

Un domaine connexe concerne la divulgation et l'obligation de rendre compte au Parlement. Il est important d'indiquer clairement au Parlement quels sont les droits d'utilisation pour permettre aux parlementaires de comprendre les objectifs de recouvrement des coûts particuliers à chaque cas. De plus, il est important que les parlementaires comprennent la différence entre les coûts qui sont à juste titre assumés par le gouvernement dans le cadre d'une politique touchant le grand public et les coûts qui peuvent, avec raison, être imputés aux utilisateurs. J'estime qu'il est primordial de faire la différence entre les deux pour assurer la transparence dans la reddition des comptes.

Vinod Sahgal : Absolument. Prenons les sociétés d'État. En théorie, elles sont censées fournir certains services à des groupes spécialisés. Parallèlement, leurs dirigeants s'attendent à ce qu'elles répondent à certains objectifs liés à des politiques. À défaut de bien faire la distinction entre les deux, on se retrouve avec un méli-mélo, et il ne faut pas s'étonner si la société commence à perdre de l'argent ou à réduire ses services.

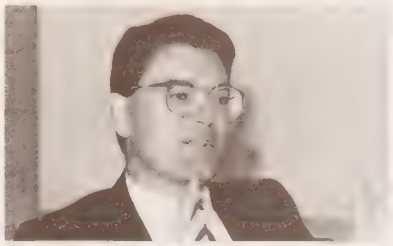
Opinions : Et si l'on considère le gouvernement dans son ensemble, croyez-vous que le recouvrement des coûts puisse être pratiqué à plus grande échelle?

David Lewis : Beaucoup. Je crois que le côté ésotérique, la connotation négative du recouvrement des coûts dans l'esprit du public ont été largement érodés. Le public a évolué, a mûri. Les gens comprennent que, pour les mêmes raisons qui les obligent à payer leur contenant de salade de chou, il est normal qu'ils payent également les services gouvernementaux.

Toutefois, le recouvrement des coûts n'est pas pertinent dans le cas des programmes où il est impossible de cerner le groupe d'usagers, et ces programmes sont nombreux. En fait, ils sont plus nombreux que les autres. Par exemple, le programme de défense. Par le biais de l'impôt, nous sommes tous des usagers de ce programme, raison pour laquelle il n'y aura jamais de droits d'utilisation pour un service qui y est lié. Nous partageons entre nous le coût de la défense nationale en payant nos impôts et taxes. Nous ne pouvons donc vraiment nous attendre à ce que l'application de droits d'utilisation change radicalement le degré d'efficience du gouvernement ou le déficit fédéral. Mais nous pouvons apporter un changement *notable* dans les dix prochaines années en recouvrant les coûts des services fédéraux. On peut donc considérer le recouvrement des coûts comme l'une des techniques permettant d'accroître l'efficience et le sens des responsabilités, sur le plan financier, et de maintenir nos affaires en ordre.



Vinod Sahgal



Neil Maxwell



David Lewis

pas en abuser parce qu'ils pourraient avoir à les payer. Par ailleurs, les gestionnaires du gouvernement peuvent se servir des droits d'utilisation comme indicateur des tendances du marché puisqu'ils leur permettent de voir si les gens sont prêts à payer le service qu'ils offrent. C'est là le lien avec la vérification de l'efficience, «efficience» étant pris au sens économique, c'est-à-dire la meilleure affectation qui soit des ressources dont la société dispose.

Vinod Sahgal : Comme Neil le faisait remarquer, nous traitons des raisons pour lesquelles le gouvernement devrait choisir de consacrer son argent soit aux services, soit aux immobilisations. Nous traitons aussi de l'équilibre et de l'envergure optimale des services et du type de normes de qualité qui devraient être élaborées pour la prestation d'un service. C'est sur cet aspect qu'a surtout porté la vérification.

Opinions : Quels sont les derniers changements dans le domaine du recouvrement des coûts depuis que vous avez effectué cette vérification?

David Lewis : Eh bien, c'est un domaine qui bouge beaucoup. Tout d'abord, dans les organismes centraux, on a convenu de l'importance du recouvrement des coûts. Aussi, le Conseil du Trésor a préparé l'ébauche d'une politique de recouvrement des coûts et a fixé des objectifs pour certains ministères. Comme nous l'avons fait remarquer dans le rapport de la vérification qui a inspiré notre article, sans objectif de recouvrement, un ministère a souvent moins de motifs qui l'incitent à recouvrer ses coûts, parce qu'il n'a pas de but concret. Dans le secteur privé, on a intérêt à fixer les prix en fonction des coûts; la survie de l'entreprise en dépend. Dans le secteur public, on sait très bien que l'on peut toujours compter sur le contribuable, qui, quoique réticent, est capable de combler l'écart entre les coûts et les recettes. Les objectifs établis par les organismes centraux peuvent donc contribuer beaucoup à fournir l'encouragement nécessaire pour que les prix soient fixés en fonction des coûts, ce qui en retour encourage l'utilisation efficiente des ressources. Et je pense que l'utilisation efficiente des ressources est l'un des principaux avantages du recouvrement des coûts.

Opinions : Pourriez-vous nous donner des exemples?

David Lewis : Un exemple simple pourrait être le coût de la délivrance des passeports. S'il n'en coûtait rien de renouveler un passeport, les files d'attente seraient plutôt longues, car certains feraient remplacer le leur, qu'ils envisagent ou non de faire un voyage. Par contre, si vous devez payer le service fourni - services administratifs et personnel - il est plus probable que vous vous demanderez si vous avez vraiment besoin d'un passeport, ce qui peut épargner au gouvernement d'avoir à embaucher une personne de plus.

Un exemple plus éloquent est celui des nouveaux grands aéroports ou des aéroports existants largement agrandis. Prenons l'aéroport Lester B. Pearson et l'aéroport de Vancouver. Ils sont si congestionnés que maintes pressions s'exercent sur le gouvernement pour les faire agrandir au coût de centaines de millions de dollars. Mais Transports Canada considère sérieusement la possibilité d'imposer des frais d'atterrissage aux périodes de pointe pour faire comprendre à ceux qui veulent utiliser les pistes lorsqu'il y a congestion, qu'ils devront partager le coût de ce service. Si vous considérez que ça ne vaut pas la peine d'atterrir à 17 h à un tel coût, pourquoi n'atterririez-vous pas à 15 h ? On vous fera payer moins cher ce service, parce que la capacité est plus grande à ce moment de la journée.

Opinions : Quels sont les autres changements?

«Je dirais que l'on devrait examiner la question du recouvrement des coûts toutes les fois qu'un ministère fournit un service à un groupe spécialisé et que l'efficience est un élément clé.» *Vinod Sahgal*

David Lewis : Je vois également un changement dans la façon dont le gouvernement évalue les grands projets d'immobilisations dans le gouvernement fédéral. Les analystes commencent à vérifier par sondages analytiques l'évolution possible de la demande en services si les prix sont établis en fonction des coûts. Et je pense qu'il s'agit là d'un changement bénéfique, parce que les projets d'immobilisations pèsent lourd sur les ressources fédérales. Chaque dollar de capital utilisé par le secteur public est un dollar de moins pour les investissements du secteur privé.

Recouvrement des coûts : article gagnant et courants actuels

Un article préparé par le BVG a valu à ses auteurs le prix Elmer B. Staats décerné par l'Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Les auteurs de l'article en question sont Vinod Sahgal, directeur principal, Neil Maxwell, directeur, et David Lewis, conseiller dans le secteur privé, mais anciennement directeur principal des opérations de vérification. L'article intitulé «Principes et méthodes de vérification des programmes dont les coûts sont recouvrables» a paru dans le numéro de janvier 1988 de la publication trimestrielle de l'INTOSAI, la Revue internationale de la vérification des comptes publics.

Le prix Elmer B. Staats, du nom de l'ancien contrôleur général des États-Unis qui s'est distingué par sa contribution importante et soutenue à l'INTOSAI, est décerné tous les trois ans pour le meilleur article de fond publié dans la Revue pendant ces trois années.

Opinions *s'est entretenu de cet article et des changements récents dans le domaine du recouvrement des coûts avec les auteurs.*

Opinions : Qu'est-ce qui vous a amené à écrire cet article?

Vinod Sahgal : L'idée de cet article nous est venue de la vérification que nous avons faite en 1985, du Programme des transports aériens de Transports Canada. Nous croyions fermement que les méthodes utilisées pour les grandes vérifications devraient être documentées. J'estime qu'il est essentiel, pour que la communication interne soit bonne, que nous partagions notre expérience avec nos collègues; il est aussi important de communiquer avec nos collègues de l'extérieur du Bureau qui s'intéressent au sujet. Il s'agit d'échanger des leçons tirées, pour l'avenir.

Au début des années quatre-vingts, le Bureau faisait la transition de la vérification axée sur les systèmes à la vérification axée sur les résultats des programmes. Il était important de documenter les méthodes pour ce dernier type de vérification.

En outre, nous mettons de plus en plus l'accent sur l'efficience au sein du Bureau, et notre vérification portait justement sur la façon d'accroître l'efficience du fonctionnement des aéroports. Il s'agissait de l'une des premières vérifications qui mettait l'accent sur l'efficience, par le biais d'une vérification des résultats des programmes. Nous avons donc pensé qu'il serait utile d'écrire un article à ce sujet.

Neil Maxwell : Nous avons d'abord publié un document de travail du BVG et l'avons par la suite présenté dans le cadre d'un colloque d'une journée sur le recouvrement des coûts à l'Institut de gestion financière. Nous l'avons présenté comme étude de cas lors de la conférence annuelle de la Fondation canadienne de la vérification intégrée (FCVI) ainsi qu'à la Société canadienne d'évaluation. Nous avons ensuite pensé à la *Revue internationale de la vérification des comptes publics* en raison de sa portée internationale. Un grand nombre de nos constatations pourraient s'appliquer aux aéroports d'autres pays.

En effet, lorsque nous avons commencé à approfondir ce qui avait été écrit sur le recouvrement des coûts, nous nous sommes aperçus que nos constatations pouvaient s'appliquer à un grand nombre de domaines. En fait, la gestion des ressources en eau est un de ces domaines et presque tous les types de projets d'immobilisations. Même si l'article donnait l'exemple de Transports Canada, nous pensions qu'il était possible d'en tirer des leçons plus générales.

Opinions : Pourriez-vous expliquer les raisons qui justifient le recouvrement des coûts?

Vinod Sahgal : Il est important de préciser que le recouvrement des coûts n'est pas essentiellement une question d'ordre comptable. Nous traitons plutôt de l'affectation efficiente des ressources. Il s'agissait d'une vérification de l'efficience.

«Le recouvrement des coûts consiste à exiger des droits d'utilisation pour financer une activité ou un service plutôt que de compter sur les crédits parlementaires.»

Neil Maxwell

Neil Maxwell : Le recouvrement des coûts consiste à exiger des droits d'utilisation pour financer une activité ou un service plutôt que de compter sur les crédits parlementaires. On a tendance à penser qu'il s'agit d'une source supplémentaire de recettes alors que ce mécanisme est beaucoup plus efficace; dans un sens, il permet d'imposer ou de créer, pour un programme, une situation de marché, qui garantit que les utilisateurs des services gouvernementaux ont de bonnes raisons de refréner leurs désirs d'utiliser ces services ou de ne

Près de 40 membres du bureau de vérification de Singapour ont assisté aux cours. Le Bureau du vérificateur général de la Malaysia avait également dépêché des représentants. John et Andrew ont été impressionnés par le calibre des participants. «Nous avons été très impressionnés par le grand nombre de questions qu'ils nous ont posées et leur niveau de connaissance élevé de tous les domaines du travail, a déclaré John. Ils travaillaient dans les salles de cours jusqu'à neuf ou dix heures tous les soirs, préparant les questions de la séance du lendemain. Ils voulaient profiter au maximum du peu de temps qu'ils passaient avec leurs instructeurs.»

«Les participants voulaient que nous adaptions notre enseignement et notre expérience au contexte de Singapour, a précisé Andrew. Ils voulaient examiner leur approche actuelle ainsi que certaines des difficultés qu'ils rencontrent pour déterminer l'étendue des sondages, établir l'échantillonnage statistique et évaluer l'erreur totale.»

John a ajouté : «Nous avons pu constater que beaucoup de leurs difficultés étaient semblables aux nôtres et nous avons donc été en mesure de trouver des solutions pour certaines d'entre elles, tandis que pour d'autres, nous en étions encore à discuter des moyens d'en venir à bout.»

John a trouvé qu'ils avaient passé plus de temps à donner des cours qu'il ne l'aurait pensé. Il avait cru que des problèmes spécifiques liés à la vérification des organismes publics l'auraient accaparé davantage, mais le sujet a été abordé sous un angle plus vaste, à savoir : comment fait-on une vérification, en général?

Andrew et John ont également prêté leur concours dans un nouveau domaine. En effet, le gouvernement de Singapour a demandé au vérificateur général de ce pays de lui présenter, tous les cinq ans, un rapport sur les systèmes de chaque ministère. La question qui se posait pour le Bureau du vérificateur général de Singapour était de décider quel type de rapport présenter à ce sujet. Ils veulent donner une opinion détaillée sur les systèmes. John et Andrew ont signalé aux Singapouriens qu'il est peut-être plus difficile et plus long de fournir une opinion favorable sur les systèmes que de seulement signaler les lacunes à mesure qu'on les constate au cours de la vérification.



1ère rangée, de gauche à droite : Mme Chang, Andrew Lennox, John Adshead, Wee Tong Guan, et debout derrière eux, des participants au cours.

John et Andrew ont apprécié le côté social de leur visite à Singapour. Singapour, soit officiellement la République de Singapour, se trouve à 85 milles au nord de l'équateur. La capitale, Singapour, est le plus grand port du Sud-Est asiatique et l'un des plus importants centres du commerce international. Dotée d'une population à prédominance chinoise, Singapour compte une importante minorité malaise et indienne.

«Nous avons été merveilleusement traités par le Bureau du vérificateur général de Singapour, depuis le vérificateur général jusqu'aux étudiants», a déclaré Andrew. Andrew et John ont revu trois anciens boursiers qui avaient travaillé au Bureau dans le cadre du Programme des boursiers de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée (FCVI), Fong Heng Boo (1980-1981), Teo Chee Khiang (1984-1985), tous deux actuellement vérificateurs généraux adjoints de Singapour, ainsi que Wee Tong Guan (1987-1988). Tous les trois envoient leurs salutations et meilleurs voeux à leurs amis et anciens collègues du Bureau.

Selon John : «Ils multipliaient les attentions à notre égard. Tout le monde s'est mis en quatre pour nous faire plaisir. Au cours de la deuxième semaine, nous avons été invités à un dîner des plus agréables chez le vérificateur général, auxquels les anciens boursiers ont aussi pris part.»

«Singapour est une ville magnifique», a dit Andrew. «C'est une ville propre», a ajouté John, «avec ses grands boulevards, ses arbres, toute sa verdure et ses fleurs, c'est la ville de rêve d'un urbaniste.»

Le succès de la visite a été confirmé par une lettre de Chee Keng Soon, vérificateur général de Singapour, à Ken Dye, vérificateur général du Canada, où l'on peut lire ce qui suit : (traduction) «Je vous écris pour vous dire combien j'ai été enchanté par le travail de vos deux représentants, Andrew et John, qui étaient ici à notre Bureau pour donner des cours sur la vérification des états financiers et le sondage des unités monétaires. Outre le fait qu'ils sont de très bons pédagogues, leur attitude et leur sens des responsabilités sont vraiment dignes de louanges. Les employés de mon Bureau ont énormément appris à leur contact et ils les tiennent en grande estime. Leur seul regret est de les avoir vu repartir si vite...»

En mission à Singapour

Chef de file réputé dans le monde entier pour la production et la vérification d'états financiers, le Canada est le pays sur lequel s'est naturellement porté le choix du secrétariat du Commonwealth qui cherchait des compétences dans ce domaine.

La lettre que le secrétariat du Commonwealth a adressée de Londres, Angleterre, au Bureau à ce sujet disait que le gouvernement de Singapour avait demandé à l'organisme du Commonwealth responsable du fonds pour la coopération sur le plan technique de lui trouver un conseiller en vérification en précisant qu'il ferait particulièrement bon accueil aux candidats canadiens.

En réponse à la demande, le directeur principal John Adshead et le gestionnaire Andrew Lennox ont passé 18 jours, en mars et avril 1989, en affectation à Singapour.

Le coût du programme, la rémunération de John Adshead et d'Andrew Lennox, leurs frais de déplacement etc., ont été financés à même le fonds du Commonwealth pour la coopération technique. Ce fonds aide les pays en voie de développement à obtenir, au besoin, de l'aide pour favoriser leur expansion.

La description des fonctions qu'a fournie le secrétariat du Commonwealth précisait que l'on était à la recherche de conseillers ayant de l'expérience en vérification et communication des états financiers publics et des connaissances spécialisées sur les méthodes d'échantillonnage statistique utilisées en vérification.

«Andrew et moi étions de très bons candidats pour cette affectation a déclaré John Adshead. J'ai l'expérience de la planification, de l'examen et de l'évaluation requises pour faire rapport sur les états financiers. Andrew a de l'expérience dans le domaine des instructions détaillées concernant l'étendue des méthodes de sondage et l'échantillonnage en unités monétaires», a-t-il précisé.

«Je donne ces cours au Bureau, a dit Andrew, et dans la demande de Singapour, il était, entre autres, question de donner des cours dans ces domaines.»

De l'avis de John, la participation du Bureau à cette initiative découle du fait que le Canada est l'un des rares pays qui publie des états financiers sommaires vérifiés. Le Canada était donc le seul pays auquel le secrétariat du Commonwealth pouvait s'adresser pour trouver des vérificateurs d'expérience dans ce domaine.

John a rappelé que Ken Dye avait déclaré devant le Comité des comptes publics : «Je crois que nous devrions reconnaître que le gouvernement du Canada est un chef de file dans le domaine de la production des états financiers. Très peu de gouvernements présentent des comptes publics comme nous et encore moins les font vérifier, par conséquent, nous sommes un chef de file mondial.» (traduction)

Évoquant leur arrivée à Singapour, Andrew a ajouté: «Nous avons tôt fait de rencontrer Chee Keng Soon, vérificateur général de Singapour. Nous avons discuté de la vérification à Singapour et nous avons passé en revue la matière des cours que nous allions donner.»

Il a poursuivi en disant que «à Singapour, la semaine de travail est de six jours. Du lundi au samedi, nous avons donné des cours sur l'étendue des méthodes de sondage de vérification et de sondage des unités monétaires. Les participants étaient particulièrement intéressés par les divers progiciels que le Bureau utilise pour les vérifications. Parmi ceux dont nous avons parlé, il y avait I Chart, AuditPro, IDEA et SUM (sondage des unités monétaires). Nous avons passé la plus grande partie de notre temps sur le nouveau progiciel SUM mis au point au Bureau.»



Dîner à la résidence du vérificateur général. De gauche à droite : Andrew Lennox; Wee Tong Guan; John Adshead; le vérificateur général de Singapour, Chee Keng Soon; Mme Teo Chee Khiang; Teo Chee Khiang et Mme Chee Keng Soon.

le calcul du déficit, puisqu'elle est si importante.

5. **La confiance et les valeurs** sont essentielles pour gérer l'organisation et pour essayer de faire face aux changements qui la touchent. Les conférenciers plus intéressés aux questions commerciales étaient préoccupés par les valeurs des Canadiens. Ils trouvaient qu'ils ne sont pas suffisamment loyaux envers leurs employeurs, qu'ils n'ont pas assez l'esprit d'entreprise, qu'ils n'essaient pas suffisamment d'améliorer la productivité, ce qui ressort davantage si l'on fait des comparaisons avec des concurrents étrangers.

D'autres, notamment Ed Schreyer, ancien gouverneur général du Canada, et Robert Franklin, président d'Ontario Hydro, ont parlé du problème que l'électorat pose depuis longtemps aux politiciens : tout le monde veut aller au ciel, mais personne ne veut mourir (c'est-à-dire, faire les concessions nécessaires pour obtenir des résultats)!

Robert Franklin a expliqué la raison d'être des programmes de participation du public et de financement des intervenants d'Ontario Hydro. Ed Schreyer a suggéré que la solution consistait peut-être à confier aux fonctionnaires la responsabilité de la perspective à long terme puisque les politiciens ne la prendront probablement jamais. Dans les deux cas, le principe sous-jacent veut que les valeurs et les structures organisationnelles devraient viser à favoriser la confiance entre les politiciens et les administrateurs publics, et entre les administrateurs publics et le public. De toute évidence, comme la ministre de la Santé de l'Alberta, Nancy Betkowski, l'a expliqué dans une allocution, il n'est plus de mise de s'en prendre au bureaucrate. Son rôle est trop important. J'ai perçu une attitude «plus douce et bienveillante» à l'égard des fonctionnaires. (Quoi que l'on n'ait pas mentionné George Bush, ce point de vue positif pourrait aussi être le fruit de l'harmonisation!)

Trois répercussions possibles sur les vérifications de l'optimisation des ressources effectuées par le BVG

Certaines questions essentielles concernant les méthodes et le fond méritent une plus grande analyse.

1. Les critères devraient-ils être plus «internationaux»? Étant donné la poussée de la concurrence dans un contexte global et les incitations à l'harmonisation qui s'ensuivent, le BVG ne devrait-il pas prendre davantage en considération les pratiques et les normes de nos principaux partenaires commerciaux?

2. Les rapports entre les politiciens et la bureaucratie. On a soulevé ce facteur clé de la réussite future de la gestion publique dans le chapitre du Rapport de 1983 sur les entraves à une gestion productive. Il est également le point central du récent livre de M. Osbaldeston intitulé *Raffermir la responsabilité des sous-ministres*. La question est de savoir : Comment notre régime favorise-t-il la confiance et réduit-il les critiques à l'endroit de la bureaucratie tout en assurant l'établissement des coûts véritables du cycle de vie utile et la prise en compte des autres préoccupations à long terme liées à l'optimisation des ressources? L'un des points soulevés concernait le règlement sur les conflits d'intérêts. John Langford, doyen de la faculté d'administration publique de l'Université de Victoria, estime que non seulement ce règlement dénote un manque de confiance de la part des politiciens, mais qu'il constitue aussi une sérieuse entrave à la gestion productive et efficiente. Il a soutenu que, même s'il part de bonnes intentions, le règlement sur les conflits d'intérêts compte parmi les facteurs empêchant la fonction publique de recruter et de garder les personnes les plus compétentes et les plus douées. À la Conférence de remise de la médaille d'or Vanier, Jack Manion, maintenant directeur du Centre canadien de gestion et ancien secrétaire du Conseil du Trésor, a fait ressortir une fois de plus ce point en reconnaissant la justesse des observations de M. Langford et a souligné que le règlement fédéral sur les conflits d'intérêts était voulu par les politiciens.

Les changements socio-économiques refléteront la tendance à s'orienter vers une économie planétaire. La plupart des conférenciers semblaient soutenir que cette tendance était inévitable.

3. Est-il indiqué que le BVG examine maintenant les activités de communication et de participation du public dans les vérifications de l'optimisation des ressources et les examens spéciaux? Les programmes de communication sont une des façons de communiquer les valeurs. Depuis quelques années déjà, il existe une enveloppe distincte pour les communications. L'an dernier, le MAS a attribué des contrats d'une valeur de près de 100 millions de dollars pour de la publicité, des films et des vidéos. Cette année, le Bureau du Conseil privé évalue que le coût des communications à l'échelle du gouvernement s'établit à 180 millions de dollars, sans compter les dépenses liées à certains programmes qui en soi constituent un travail en communications ou en relations publiques, comme les foires commerciales par exemple. Les aurait-on incluses, que le chiffre aurait été encore plus élevé. Heureusement que les techniques de communication évoluant, les évaluations des avantages-coûts s'avèrent possibles. Compte tenu de l'importance des sommes en jeu et des possibilités de choix inefficients ou inefficaces, il faut regarder de près les dépenses à cet égard.

Réunion annuelle de l'Institut d'administration publique du Canada

par Lewis Auerbach

Cette année, l'Institut d'administration publique du Canada (IAPC) a tenu sa réunion annuelle à Edmonton du 27 au 30 août 1989. L'Institut avait choisi un thème axé sur l'avenir «Visions 2020». Les méprises frisaient le quiproquo. Un distingué conférencier a reconnu que sa présence était l'objet d'un malentendu, qu'il avait d'abord accepté l'invitation croyant qu'il s'adresserait à l'Independant Petroleum Association of Canada. De plus, on a présenté fièrement Ed Schreyer comme étant Ed Broadbent.

Mais la réunion n'était pas dénuée de contenu. Les conférenciers avaient tendance à reprendre les mêmes thèmes, chacun ayant des répercussions sur le futur programme du Bureau.

Il y avait cinq grands thèmes :

1. **Les changements socio-économiques** refléteront la tendance à s'orienter vers une économie planétaire. La plupart des conférenciers semblaient soutenir que cette tendance était inévitable. Les administrateurs publics devront réagir à la complexité et à l'intégration sans cesse croissantes en facilitant l'«harmonisation» qui devra s'effectuer si le Canada veut demeurer concurrentiel sur la scène internationale (voir plus loin ce que l'on entend par «harmonisation»).

Toutefois, pour réussir, le Canada doit également être original. Les atouts du Canada sur les marchés internationaux demeureront étroitement liés d'abord, à ses ressources naturelles, et ensuite, à sa capacité à maintenir la qualité de son infrastructure et de sa main-d'oeuvre.

2. **Les changements démographiques** sont prévisibles et ont une grande portée sur l'administration publique. L'explosion démographique des années cinquante, le faible taux de natalité et le déclin de l'immigration auront des répercussions considérables sur les services de santé, les pensions, l'éducation et beaucoup d'autres facettes de l'administration publique. L'électorat plus âgé, plus nombreux, plus scolarisé et disposant de beaucoup de loisirs pourrait même avoir plus de poids politique que les personnes âgées en ont actuellement. Cela a également une incidence - nous le savons très bien - sur le recrutement dans la fonction publique.

À l'échelle internationale, la croissance de la classe moins nantie du tiers monde et de sa classe moyenne aisée nous touchera sur le plan politique, mais influencera aussi notre perception des marchés et des concurrents en puissance. On a traité uniquement de ces derniers à la Conférence où l'on a fait remarquer que la classe moyenne aisée en Chine et en Asie du Sud sera plus nombreuse que la population américaine en l'an 2 000!

3. **La formation et le perfectionnement** sont à la mode. Les entreprises canadiennes consacrent beaucoup moins d'argent à la formation que le secteur privé aux États-Unis. Toutefois, il n'a pas été question de propositions précises sur la façon de dépenser des investissements fortement accrus dans la formation. Étant donné les similarités de genre entre les investissements dans la formation et les investissements dans la recherche scientifique et la débâcle qui a fait suite à l'instauration du crédit d'impôt pour la recherche scientifique (CIRS), le BVG voudra sans doute suivre cette question de près.

4. **Les comparaisons avec d'autres pays** seront encore plus importantes dans une économie planétaire. Le mot clé est «harmonisation». Maureen Farrow, à la tête du C.D. Howe Institute, Norman Wagner, président de la société Alberta Natural Gas et ex-président de l'Université de Calgary, et Gordon Barefoot, de Woods Gordon, ont utilisé ce terme pour faire comprendre ce qu'ils croient être une adaptation nécessaire et inévitable aux tendances globales du commerce. Ils ne voulaient pas dire que nous devrions aligner nos politiques sociales sur celles de nos concurrents suédois ou nos politiques fiscales sur celles des États-Unis, mais plutôt le contraire.

Nous ne devrions être ni des chefs de file ni des rétrogrades en matière de politique sociale, mais nous devrions veiller à ce que la circulation des capitaux étrangers ne soit pas entravée. Ils n'ont donc pas abordé la question du dilemme que pose la qualité de l'infrastructure : en effet, cette question ne pourrait-elle pas entraîner des dépenses que l'on pourrait éviter s'il y avait harmonisation des politiques financières et sociales? Ils n'ont pas traité non plus des conséquences graves sur la compétitivité du Canada que pourrait avoir une réduction du déficit par l'érosion de la qualité de l'infrastructure. Cependant, un conférencier a parlé de la nécessité de tenir compte de la dépréciation de l'infrastructure dans

personnel, le matériel, les fonds et la technologie qui entrent dans le processus de production de cette information.

Pour déterminer si l'information d'une organisation est bien protégée, vous devez prendre en considération les facteurs suivants :

1. En ce qui concerne les systèmes qui produisent de l'information utilisée pour prendre des décisions importantes, assurez-vous qu'il y a des procédures adéquates pour protéger l'intégrité des données : sauvegarde et documentation.
2. Vérifiez s'il existe des politiques et des pratiques visant à prévenir les entrées par effraction, l'accès aux données et le vol. Cela doit être vérifié pour tous les systèmes et non seulement le gros ordinateur.
3. Assurez-vous que des plans de récupération des données sont en place et mis à l'épreuve régulièrement.

L'avenir

Pour conclure, j'aimerais parler de l'avenir et de ce qu'il nous promet. Pouvons-nous utiliser ce que nous avons appris au cours des dernières années en faisant des vérifications informatiques pour améliorer la gestion de la technologie?

D'abord, nous savons que les investissements des entreprises dans les technologies iront croissant. Les sociétés comme les gouvernements cherchent à automatiser les tâches répétitives, et les tâches plus spécialisées et administratives suivront.

Non seulement les ordinateurs sont-ils de plus en plus faciles à utiliser, mais bientôt, ils allieront au texte la voix et l'animation, utilisant un langage naturel pour communiquer et analyser les données. Des experts prétendent également qu'un jour les ordinateurs et systèmes de communication seront tous fabriqués, exploités et loués par trois ou quatre grands fournisseurs mondiaux. Selon eux, une entreprise ne pourra seule se payer les nouvelles générations de systèmes de communications et d'application.

Et nous, à quoi pouvons-nous nous attendre? Il semble certain, par exemple, que les organisations seront moins grandes. En effet, il ne serait pas sensé, économiquement parlant, de confier à des humains le travail dont un ordinateur peut s'acquitter.

Certaines structures bureaucratiques et sociales conçues pour rassembler et transférer l'information entre les centres de décision pourraient aussi être éliminées. De toute évidence, on utilisera moins d'espace et de temps. Il sera possible de déposer les renseignements de sa déclaration d'impôt au fur et à mesure grâce aux liens entre les ordinateurs. La vérification fiscale sera effectuée de la même façon, éliminant ainsi une armée d'employés dont le travail consiste à créer, à déplacer, à résumer et à analyser toute la paperasserie actuelle.

Une autre tendance se dessine. Les emplois spécialisés et les emplois dans la gestion seront tout aussi menacés que les emplois de commis. Toutes les décisions fondées sur des déductions logiques, faites à partir de données détaillées, seront informatisées. Les systèmes experts prendront les décisions courantes qui constituent une bonne partie de notre travail.

Dans ce nouveau monde informatisé, l'échelle hiérarchique sera plus courte. Les cadres supérieurs auront accès, au moyen d'un terminal, à tous les livres de l'entreprise et disposeront d'outils puissants d'organisation et d'analyse. À ce chapitre, de nombreuses études indiquent que la réussite dépendra uniquement du leadership et du dévouement du chef de la direction.

Les vérificateurs devront suivre cette explosion technologique. Les sociétés et organisations que nous vérifions dépendront de plus en plus de notre habileté à évaluer la technologie, et nous devons veiller à ce qu'elles puissent se fier à l'information qu'elle produit. Un groupe consultatif a suggéré que, d'ici 1992, tous les travailleurs intellectuels devront compter sur la technologie de l'information. Nous devons commencer à y penser maintenant si nous voulons faire face à la situation.

Au gouvernement, nous devrons étudier l'incidence de ce nouveau monde sur les personnes ainsi que leur droit d'accès à l'information et à la protection de la vie privée. Nous avons le devoir de veiller à ce que les libertés et droits fondamentaux ne soient pas piétinés dans la course à la technologie.

Comme je l'ai mentionné plus tôt, il ne s'agit pas pour nous de déterminer s'il convient d'investir dans la technologie. Nous devons plutôt déterminer si les organisations le font d'une façon qui maximise les avantages.



John Cooper

concepteurs de systèmes une définition de leurs besoins soit à l'origine de ce problème?

Il y a 25 ans, Harold Geneen, président d'ITT, a mis au point un système d'information de gestion financière supérieur à tous ceux que le gouvernement a créés jusqu'à maintenant. Le deuxième jour ouvrable de chaque mois, il avait en mains les statistiques financières et opérationnelles pour ses établissements dans le monde entier. Il est vrai qu'il déléguait des responsabilités et que ses opérations n'étaient pas toutes centralisées, mais il disposait également d'un système d'information d'une très grande capacité qui lui donnait le moyen de contrôler l'organisation et de se tenir au courant de tout ce qui s'y passait.

Certaines structures bureaucratiques et sociales conçues pour rassembler et transférer l'information entre les centres de décision pourraient aussi être éliminées.

Si nous continuons de lancer des projets titanesques échelonnés sur une période de deux à dix ans dans le but de fournir de l'information à des personnes qui n'ont pas défini leurs besoins et qui n'occuperont pas leur poste pendant plus de deux ans, il est peu probable que nous atteignions un jour ce degré d'excellence.

Dans vos vérifications, n'oubliez pas que les fiascos ont tous commencé par l'élaboration d'une proposition soumise aux cadres supérieurs. Ces «réclames» devraient être examinées de près puisque l'expérience démontre que le coût réel d'un projet d'informatique dépasse souvent de beaucoup le coût estimé. Certains facteurs contribuent à ce phénomène :

- une mauvaise définition des besoins;
- les frais de formation des utilisateurs et autres frais les concernant que l'on n'avait pas pris en considération;
- le risque inhérent au choix d'un fournisseur (dans un cas, le coût de mise en place du système a augmenté parce que le fournisseur a fait faillite avant la fin du projet);
- les frais supplémentaires lorsque l'organisation doit se réorganiser pour s'adapter au nouveau système (par exemple, une compagnie a constaté que ses frais de personnel avaient passablement augmenté parce qu'il avait fallu former à nouveau certains employés et, par la suite, les reclasser à un niveau de salaire plus élevé);
- les propositions de projets souvent rédigées en jargon technique qui déroute la direction lorsqu'elle doit prendre des décisions. Par conséquent, les omissions importantes ne sont pas facilement relevées au moment de l'examen de la proposition.

Outre la proposition et le processus de planification, vous devriez examiner d'autres facettes du cycle de développement d'un système. On passe souvent outre à certaines questions d'économie et d'efficience, notamment :

- le coût des achats à la pièce par rapport au coût des achats en grande quantité;
- la mise au point de matériel et de logiciels analogues pour des services similaires, mais indépendants;
- les frais supplémentaires assumés en raison d'une documentation inadéquate (lorsque les employés changent, il faut souvent recommencer à zéro parce que les nouveaux employés doivent tout réapprendre ou essayer de comprendre ce qu'ont fait les employés précédents);
- les nouvelles méthodes de développement comme le prototypage et la modélisation qui ont souvent entraîné le développement d'un système plus perfectionné et plus coûteux qu'il n'aurait été nécessaire;
- les gestionnaires de projet qui tendent à changer de poste tous les deux ans pour rester au courant des changements technologiques. Les projets qui durent plus d'un an, qui coûtent plus d'un million de dollars ou qui requièrent plus de 150 mois-personnes devraient être fragmentés en projets plus faciles à gérer. Le gestionnaire se sent donc plus responsable et son départ n'entraîne pas de bouleversements.

La sécurité

La quatrième question dont j'aimerais discuter aujourd'hui est relativement nouvelle en ce qui concerne ma direction. Il s'agit de la sécurité.

L'information est une ressource de grande valeur. Au milieu des années soixante-dix, bon nombre d'organisations ont commencé à se rendre compte qu'il fallait sauvegarder et protéger l'information. Même s'il s'agit d'une ressource, elle ne peut être traitée comme les autres ressources, par exemple, les immeubles, l'argent et les ressources humaines.

Au cours des dernières années, les gestionnaires ont transféré une partie de cette information, comme les tableaux de ventilation et les notes de services, dans des micro-ordinateurs. Les problèmes de la gestion et de la sécurité de l'information sont d'autant plus difficiles à régler qu'il n'est pas toujours possible de consigner l'information article par article et de l'intégrer dans un inventaire maître. Avec le temps, on en est venu à déléguer les responsabilités de gestion et à les répartir à tous les niveaux. Il devrait en être de même pour la gestion et la sécurité de l'information. Il faut adopter des mesures de sauvegarde pour l'information ainsi que pour le

qu'elles ne peuvent se permettre de tirer de l'arrière dans le domaine de l'automatisation; leur survie en dépend. La question n'est pas de savoir s'il faut ou non investir dans le domaine, mais plutôt comment le faire.

Pour déterminer si une organisation fournit *efficacement* l'information à tous les paliers de l'entreprise, vous devez, en tant que vérificateurs, vous poser les questions suivantes :

1. La direction reçoit-elle l'information dont elle a besoin pour gérer l'organisation et réaliser efficacement ses programmes?
2. L'organisation réussit-elle à bien définir les besoins en information auxquels permettraient de répondre de nouveaux systèmes et la technologie de l'information?
3. L'information que contient les systèmes automatisés est-elle opportune, complète, exacte et accessible?
4. Est-ce que l'organisation surveille continuellement les progrès réalisés dans le secteur de la technologie de l'information et évalue les possibilités de les mettre à profit pour atteindre ses objectifs?
5. Est-ce que la section informatique renseigne régulièrement la direction sur les tendances courantes et futures dans l'utilisation et la gestion des technologies de l'information?

Comme vous pouvez le constater, la question de l'efficacité a des répercussions considérables sur la gestion de votre organisation. Une utilisation efficace de la technologie peut ouvrir des débouchés à une entreprise et rapporter énormément, mais seulement si la haute direction est consciente de ces possibilités. On n'a qu'à regarder la façon dont la technologie a transformé les banques pour en voir un exemple.

Parmi les problèmes que nous avons rencontrés, certains reviennent plus souvent que d'autres. Nous avons remarqué, par exemple, que bon nombre des échecs ne sont attribuables ni au matériel ni aux logiciels, mais au manque de soutien et d'attention de la part de la direction. Nous avons aussi remarqué que, même si les responsabilités des gestionnaires de la technologie de l'information ont évolué au cours des dernières années, leur mandat et les liens hiérarchiques sont demeurés les mêmes. Un grand nombre de gestionnaires des systèmes informatiques occupent des postes de niveau bien inférieur à ceux des principaux preneurs de décisions et n'ont ni l'appui ni l'autorité nécessaires pour mettre en place un système informatisé.

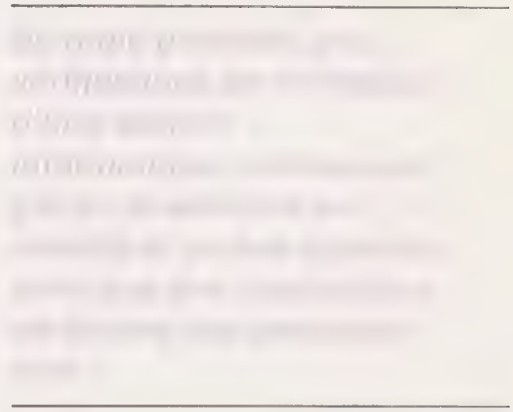
Un autre problème que nous avons relevé concerne la planification stratégique. En général, seuls les grands ordinateurs en font l'objet et on ne songe pas à l'importance des micro-ordinateurs et des autres technologies. En outre, ce plan s'accroît en général et il est rarement lié au plan directeur.

En règle générale, nos vérifications de l'efficacité d'une section informatique commencent par un examen de son mandat et de ses objectifs ainsi que des descriptions de tâches des personnes clés. Si le gestionnaire n'a pas le mandat ni l'appui des cadres supérieurs, il est fort probable qu'il y a des problèmes dans d'autres domaines.

L'efficience et l'économie

Les prochaines questions dont j'aimerais discuter sont étroitement liées; il s'agit de l'efficience et de l'économie. Si la question de l'efficacité concerne les stratégies et tient compte du mandat et des politiques de la section informatique, la question que j'aborde maintenant porte sur le fonctionnement de l'entreprise et le rendement de la section.

L'un des plus grands problèmes auxquels les cadres supérieurs font face aujourd'hui, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, est la gestion des projets de développement de gros systèmes. Dans le secteur privé, 25 p. 100 de ces projets sont abandonnés en cours de réalisation. Dans 60 p. 100 des cas, on dépasse largement le temps ou les fonds alloués. On parvient à respecter le budget et les délais et à répondre aux attentes des utilisateurs dans moins de 1 p. 100 des cas. Le gros système coûte en moyenne deux fois plus que prévu et est livré plus d'un an en retard.



Voilà pour le secteur privé. Dans le secteur public, nous aurions beaucoup de chemin à faire seulement pour parvenir à ces résultats ahurissants. Environ un tiers des projets que nous avons examinés dans le cadre de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers (ÉGCF) publiée dans notre Rapport de 1987 avaient été abandonnés, presque tous avaient coûté beaucoup plus cher que prévu et aucun n'avait été terminé à temps. En général, les gros systèmes d'information sur la gestion financière ont coûté de deux à dix fois plus cher que prévu et ont été livrés de deux à cinq ans en retard.

Nous trouvons étrange que les résultats soient si mauvais lorsqu'il s'agit de systèmes conçus pour la gestion, ce qui n'est pas le cas pour les systèmes de prestation des programmes législatifs pour lesquels les besoins sont clairement définis. Est-il possible que l'incapacité des gestionnaires à donner aux

La vérification de l'optimisation des ressources dans le domaine de la technologie de l'information

par John F. Cooper

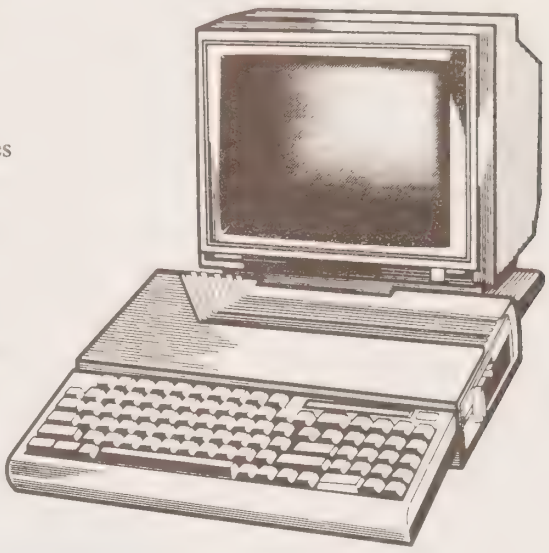
Voici le discours qu'a prononcé John Cooper, directeur principal, en avril 1989, devant l'Association des vérificateurs en informatique, section de Vancouver.

À l'aube de l'ère de la technologie de l'information, notre façon de gérer cette technologie déterminera, dans une large mesure, notre efficacité à répondre aux besoins d'information au Canada.

Selon des estimations récentes, la moitié des gains de productivité réalisés aux États-Unis au cours des 30 dernières années sont attribuables aux nouvelles technologies. Dans un secteur axé sur les services comme le gouvernement, où la principale activité consiste à transmettre de l'information, les gains pourraient être encore plus élevés. En effet, de tous les outils dont le gouvernement dispose, la technologie de l'information pourrait être le facteur premier contribuant à améliorer l'efficience et l'économie.

À l'heure actuelle, Ottawa consacre entre deux et quatre milliards de dollars par année à l'acquisition, à la mise au point et à l'exploitation de systèmes d'information et de télécommunications et à d'autres technologies connexes.

Compte tenu de tous les frais généraux et de tous les utilisateurs de ces systèmes, ces dépenses pourraient atteindre entre 15 et 20 milliards de dollars par année. L'intérêt du Bureau pour le sujet se conçoit donc aisément.



Avant que je passe aux questions importantes en rapport avec notre travail, je pense qu'il serait utile que vous connaissiez les critères à partir desquels notre bureau mesure les progrès réalisés dans ce domaine.

Tout d'abord, nous considérons que l'informatique est une ressource de plus en plus répandue dans les organisations et qu'il faut la voir comme un outil de gestion même si elle peut servir aussi à des fins stratégiques. Nous considérons l'informatique comme un investissement et non comme un coût à assumer pour pouvoir mener ses activités.

Nous estimons également que l'utilisation de la technologie de l'information est subordonnée au processus de gestion, raison pour laquelle nous croyons que la haute direction doit y prêter une attention minutieuse.

Aujourd'hui, j'aimerais passer en revue les questions que nous estimons importantes, discuter des constatations faites par le Bureau du vérificateur général, des leçons que l'on peut en tirer et des signes avant-coureurs que nous avons observés.

L'efficacité

Nous allons d'abord étudier la question de l'efficacité ainsi que la planification et l'utilisation de la technologie de l'information. Nous avons déjà parlé des répercussions profondes de la technologie sur les organisations et les responsabilités des dirigeants. Pourtant, nous constatons que la plupart des cadres supérieurs ont peu de formation dans ce domaine et ne sont pas vraiment conscients de ce qu'est la gestion de la technologie de l'information. Ils sont devenus captifs des demandes des spécialistes des systèmes d'information et n'ont pas vraiment leur mot à dire quant à l'*efficacité* de l'utilisation de cette importante ressource.

Par ailleurs, les entreprises et les administrations bien gérées découvrent de nouvelles possibilités intéressantes d'utilisation de la technologie. Elles s'aperçoivent

- renforcer ses politiques et ses méthodes de délivrance de certificats phytosanitaires (santé des plantes) en ce qui a trait aux produits végétaux exportés par le Canada.

En conclusion, Larry Meyers a suggéré au Comité d'obtenir d'autres précisions sur les progrès accomplis par le ministère dans l'application des recommandations formulées par le vérificateur.

Dans ses remarques d'introduction, Jean-Jacques Noreau, le sous-ministre, a parlé de la sécurité générale des systèmes de production, de manutention et de distribution des aliments au pays et de la grande confiance qu'a la population dans la qualité des aliments qu'elle consomme. Il a tenu à faire remarquer qu'il n'existe pas de système parfait, ce pourquoi d'ailleurs il faisait bon accueil aux commentaires et aux recommandations des vérificateurs. Jean-Jacques Noreau a ensuite parlé du suivi que la Direction générale avait donné aux recommandations des vérificateurs depuis la fin de leurs travaux. Il a dépeint pour les membres du Comité ce que le ministère avait entrepris en réponse à chaque recommandation formulée par les vérificateurs.

Éventail des questions posées par les membres du Comité.

Les questions qu'ont formulées les membres du Comité étaient surtout adressées aux représentants du ministère de l'Agriculture. Les questions couvraient l'éventail des constatations présentées par le vérificateur général dans son rapport, ce qui témoigne bien du succès de la vérification et des audiences. Ces questions allaient de la formation des inspecteurs des viandes à l'homologation des pesticides, de la précision de la Partie III du Budget des dépenses à l'innocuité qu'offrent les aliments consommés par les Canadiens. Dans ses réponses aux diverses questions, le ministère a souligné l'effort soutenu qu'il fait pour combler les lacunes qu'a relevées le vérificateur général.

Les extraits des procès-verbaux de ces audiences, présentés ci-dessous, illustrent bien la teneur générale des questions posées par les membres du Comité et la qualité du travail de préparation fait par le ministère. Diane Marleau (Sudbury) : «Selon le vérificateur général, il faut réévaluer tous les pesticides actuellement utilisés, ce qui prendra malheureusement quinze années, même pour les produits les plus prioritaires et ceux qui sont utilisés en très grandes quantités. Le ministère peut-il nous expliquer ce qu'il est possible de faire pour réévaluer plus rapidement et selon les normes actuelles les pesticides utilisés?»

Jean-Jacques Noreau, sous-ministre : «Monsieur le président, nous faisons un certain nombre de choses à cet égard. Tout d'abord, nous avons classé les pesticides selon leur risque et leur utilisation afin de déterminer lesquels nous devons réévaluer de façon prioritaire. En deuxième lieu, nous avons aussi précisé certaines lignes directrices sur l'utilisation de l'homologation provisoire que nous sommes encore en train d'utiliser dans certains cas lorsque d'autres études doivent être effectuées ... De plus, le ministre a récemment amorcé cette étude de l'homologation des pesticides.»

Brian Morrissey, sous-ministre adjoint : «Monsieur le président, le travail prévu pour les prochaines années... portera en fait sur environ 80 à 90 p. 100 du volume total de pesticides utilisés. D'autre part, les États-Unis font d'importants efforts pour réévaluer les pesticides utilisés déjà depuis longtemps... Habituellement, les données sont mises à notre disposition ici lorsque les produits sont réévalués aux États-Unis. En troisième lieu, en vertu de l'accord commercial avec les États-Unis, il est prévu que les groupes de travail canado-américains échangent des données... Le dernier point pertinent est que nous avons conclu des ententes avec les fabricants de sorte que, lorsque plusieurs d'entre eux fabriquent les mêmes pesticides, ils peuvent partager le coût de la production de nouvelles données lors du processus de réévaluation.»

Les témoins du Bureau du vérificateur général ont répondu à des questions où l'on cherchait à obtenir des éclaircissements sur les constatations du vérificateur, des explications sur les méthodes de vérification utilisées et la définition des principaux termes utilisés. Dans son explication de ce qu'il fallait entendre par «assurance raisonnable», le sous-vérificateur général a déclaré que : «...On ne peut pas s'attendre à ce que l'on garantisse à 100 p. 100 l'innocuité des aliments. Si l'on vise une *assurance raisonnable*, on analyse d'abord les coûts au regard de cette assurance... Concrètement, on essaie de déployer les ressources le plus efficacement possible afin de donner aux consommateurs la garantie de l'innocuité des aliments.»

Au début de la seconde audience, le président du Comité a demandé au ministère de l'Agriculture de fournir au Comité des dates cibles pour la mise en application des 18 recommandations formulées dans le Rapport du vérificateur général. Jean-Jacques Noreau a accepté et il a fait remarquer que le ministère a fait parvenir au vérificateur général deux rapports sur l'état d'avancement de la situation. Le président du CCP lui a alors demandé de faire le point sur les correctifs qui avaient été apportés. Jean-Jacques Noreau a alors offert au Comité de lui remettre les rapports d'étape existants ainsi que tous les autres rapports qui seraient produits par la suite.

À la fin des audiences, le président a félicité le ministère de l'Agriculture et le Bureau du vérificateur général pour leur participation. Il a notamment fait remarquer que Brian Morrissey et Paul Ward avaient présenté des témoignages très convaincants.

Audiences du Comité des comptes publics sur un chapitre du Rapport annuel de 1988 :

Effort collectif en vue de la réalisation d'un but commun

par Peter Simeoni

Antécédents

Le Rapport annuel de 1988 du vérificateur général a présenté à la Chambre des communes les résultats de la vérification de la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments du ministère de l'Agriculture. Le Comité permanent des comptes publics (CCP) a tenu des audiences sur ce chapitre du Rapport de 1988 les 13 et 20 juin 1989. Il s'agissait là des premières audiences du Comité des comptes publics sur un chapitre du Rapport de 1988.

La Direction générale de la production et de l'inspection des aliments du ministère de l'Agriculture a pour mission de protéger la santé des Canadiens, la base de ressources végétales et animales du Canada ainsi que la viabilité de grands secteurs de l'industrie agro-alimentaire de notre pays. Les vérificateurs se sont penchés sur des questions qui intéressent vivement les parlementaires, entre autres, la sécurité de l'approvisionnement alimentaire, les risques que posent les pesticides pour la santé des humains et pour l'environnement et la menace que représentent pour l'agriculture les maladies attaquant les plantes et les animaux. Les vérificateurs en sont venus à la conclusion qu'il fallait renforcer les pratiques de gestion de la Direction générale dans tous ces secteurs.

Préparation des audiences

Le ministère, prévoyant devoir se présenter devant le comité, avait déjà dressé ses plans d'intervention pour donner suite aux recommandations des vérificateurs et avait expédié au vérificateur général, en février et en mai, des rapports sur les mesures prises pour améliorer la situation. Ces rapports d'étape et les consultations avec Paul Ward, le vérificateur général adjoint responsable de la vérification, en ce qui a trait à la mise en oeuvre des mesures correctives, avaient établi un climat constructif, un climat de coopération, avant la tenue des audiences.

Le Bureau se présentait à ces audiences avec l'objectif suivant : aider le CCP à connaître les progrès réalisés par le ministère pour renforcer ses systèmes et ses pratiques dans les domaines de la protection de la santé, de l'innocuité des aliments, de l'homologation et du contrôle des pesticides et de la prévention de l'importation d'insectes et de plantes nuisibles.

Les audiences du CCP

Au début des audiences, les témoins et les membres du Comité ont rendu hommage à Henry de Souza, le directeur principal responsable de la vérification du ministère de l'Agriculture, qui est décédé soudainement l'été dernier, juste après avoir terminé le chapitre sur ce ministère. Larry Meyers, sous-vérificateur général, Jean-Jacques Noreau, sous-ministre de l'Agriculture, et Stan Hovdebo, député de la circonscription de Saskatoon-Humboldt, ont tour à tour évoqué la conscience professionnelle et les connaissances de Henry de Souza, ainsi que les liens d'amitié qu'ils avaient noués avec lui. Len Hopkins, président du Comité des comptes publics, a demandé à l'assemblée de se lever et d'observer une minute de silence à la mémoire de Henry de Souza.

Dans son commentaire d'introduction, le sous-vérificateur général a insisté sur le fait que les recommandations formulées par les vérificateurs avaient pour but de renforcer les pratiques du ministère compte tenu des risques nouveaux. Les recommandations les plus importantes faisaient ressortir la nécessité pour le ministère de prendre les mesures suivantes :

- déterminer clairement les risques présentés par les contaminants chimiques et bactériens présents dans les aliments et les produits agricoles et voir à concentrer les effectifs dans les inspections des secteurs où les risques sont les plus élevés;
- augmenter le nombre d'épreuves en laboratoires permettant de déceler les résidus chimiques et les contaminations bactériennes dans les viandes, les fruits et les légumes;
- rendre plus sévère la réglementation sur les pesticides afin d'avoir la certitude que ces produits n'offrent qu'un risque minimal ou nul pour la santé des êtres humains et pour la qualité de leur environnement;
- réduire la vulnérabilité du pays face à certaines maladies transmises par certaines plantes ou certains animaux exotiques; à cette fin, évaluer les risques précis que présente l'importation de certains produits et concentrer les inspections sur les secteurs à très haut risque;

Le mot de Ken Dye

Je suis heureux de constater que l'association professionnelle dont je fais partie, l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA), s'apprête à offrir à ses membres davantage de services bilingues et à effectuer de la recherche en comptabilité en français. Il y a quelques mois, j'ai eu le privilège d'assister à un déjeuner de l'ICCA au cours duquel j'ai été invité à participer à un débat sur les services bilingues. Avant d'y participer, j'ai demandé le point de vue des cadres francophones de mon bureau à ce sujet. Or, le point de vue de Jean-Guy Laliberté, F.C.A., vérificateur général adjoint chargé de l'Est du Canada, m'a semblé empreint d'une telle sagesse et d'une telle pertinence que j'en ai fait le thème de ma présentation au déjeuner de l'ICCA. Voici ce que m'avait dit Jean-Guy :

> «Me considérant à peu près bilingue et n'étant pas trop émotif, je ne suis peut-être pas de bon conseil en matière de bilinguisme. Quoi qu'il en soit, voici ce que j'en pense.
>
> J'attache tout autant d'importance au bilinguisme qu'au biculturalisme. Le bilinguisme, c'est bien plus qu'offrir des services dans les deux langues officielles et permettre à des individus de s'exprimer dans la langue de leur choix. Ça, ce n'est que de la traduction.
>
> Le bilinguisme véritable implique :
>
> - le respect mutuel de l'autre culture, pas la simple tolérance ou, pire, l'aversion silencieuse;
> - la communication bidirectionnelle, qui exige le respect véritable de l'autre et une grande générosité;
> - autant de possibilités de participation comme bénévoles, chercheurs, etc. pour les membres du groupe linguistique minoritaire;
> - un sens réel d'appartenance pour tous, sans référence aux origines;
> - les mêmes services dans les deux langues officielles;
> - faire passer l'efficacité avant les coûts;
> - la volonté de réussir.
>
> Le bilinguisme signifie bien plus qu'offrir des services au groupe linguistique minoritaire. Le bilinguisme véritable exige une motivation et une volonté conscientes. Le bilinguisme ne se fera jamais s'il n'est encouragé que pour des raisons politiques ou s'il n'est perçu que comme une concession pour acheter la paix au sein d'une organisation.»

Je sais gré à Jean-Guy d'avoir exprimé aussi clairement ce que je pense personnellement. Si l'ICCA souhaite véritablement être une



institution nationale qui offre autant de possibilités de participation à tous ses membres, de Terre-Neuve au Yukon en passant par la Beauce, il doit faire bien davantage qu'offrir des services de traduction. Nous devons nous mettre à la place de l'autre. Et l'ICCA doit respecter les besoins linguistiques et culturels de tous les comptables agréés.

Nous avons fait des progrès. Continuons. L'enjeu est de taille.

Kenneth M. Dye, F.C.A.

Opinions

Directeur principal
John Zegers

Rédactrice en chef
Ann Wesch

Rédactrice adjointe
Christine La Salle

Photographes
Philip Hannan
Bob McElhone

Conseillers à la rédaction
Roxanne Bertrand
Desmond Kimmitt
Maurice Laplante
Pierre Roure
Ed Rowe

Éditique et arts graphiques
Debbie Meagher

Adjointe à la production
Lynda Sayer

Traduction
Lise Clermont
Marie-Thérèse Cosmato
Louiselle Gagnon
Jacques Rousseau

Imprimeur
M.O.M. Printing

Opinions *est publié tous les trois mois par la Direction des rapports et des communications. Veuillez adresser votre correspondance et les changements à la liste de distribution à :*

Opinions, arrêt 11-13
Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, tour ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 7, No 4

Table des matières

Le mot de Ken Dye 1

Effort collectif en vue de la réalisation d'un but commun 2
Peter Simeoni relate les audiences du Comité des comptes publics sur le chapitre du Rapport de 1988 concernant le ministère de l'Agriculture.

La vérification de l'optimisation des ressources dans le domaine de la technologie de l'information 4
Reprise d'un discours prononcé par John Cooper.

Réunion annuelle de l'Institut d'administration publique du Canada 8
Lewis Auerbach discute des points saillants de la Conférence de l'IAPC.

En mission à Singapour 10
John Adshead et Andrew Lennox nous font part de leur expérience.

Recouvrement des coûts : article gagnant et courants actuels 12
Une entrevue avec les auteurs de l'article qui a remporté le Prix Elmer B. Staats.

Renouvellement du mandat de l'IDI pour trois ans 15

L'équipe chargée de la vérification des organismes centraux 17
Faites connaissance avec l'équipe responsable de la vérification de ces divers organismes.

Couverture :

Les fiers récipiendaires du Prix Elmer B. Staats sont, de gauche à droite : Vinod Sahgal, Neil Maxwell et David Lewis.

77920003

Opinions

Bureau du vérificateur général du Canada

Les récipiendaires du Prix Elmer B. Staats



Automne 1989

OCT 6 1993


3 1761 11549695 2